

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 novembre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par Mme Isabelle PASQUET,
Sénatrice.

Tome IV :
Famille

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mme Michelle Meunier, M. Alain Néri, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 287, 301, 302 et T.A. 29

Sénat : 103 et 104 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. L'AMORCE D'UN LENT REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE	9
A. LA SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE DE LA BRANCHE FAMILLE	9
1. <i>La relative stabilisation du déficit en 2012</i>	9
a) Cinq années de spirale déficitaire.....	9
b) Le maintien du déficit à un niveau très élevé en 2012.....	10
c) Une double atteinte au mécanisme de revalorisation des prestations familiales portée par la précédente majorité	15
2. <i>Sans mesure nouvelle, un déficit qui se dégraderait à nouveau en 2013</i>	16
B. UN DÉFICIT PRATIQUEMENT STABILISÉ EN 2013 GRÂCE À L'APPORT DE NOUVELLES RECETTES	17
1. <i>Un redressement amorcé dès la loi de finances rectificative d'août 2012</i>	17
2. <i>Un redressement amplifié par le PLFSS 2013</i>	19
C. LE REGRETTABLE MAINTIEN DU REPORT DE TROIS MOIS DE LA DATE DE REVALORISATION DES PRESTATIONS FAMILIALES	20
D. LE DIFFICILE RETOUR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER À MOYEN TERME	21
II. UN PLFSS SUR LA BONNE VOIE, MAIS INSUFFISAMMENT AMBITIEUX	22
A. DES PREMIÈRES MESURES VOLONTARISTES EN DIRECTION DES FAMILLES MODESTES	22
1. <i>La revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire : un « coup de pouce » bienvenu</i>	22
2. <i>L'expérimentation du versement en tiers payant du complément de mode de garde</i>	24
B. LES AJOUTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	25
1. <i>Le rétablissement du droit aux allocations de logement à caractère social et familial pour les personnes surendettées</i>	25
2. <i>La transformation du congé de paternité en un congé de paternité et d'accueil de l'enfant</i>	26
C. UN VASTE CHANTIER POST-PLFSS : MODERNISER L'ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE FAMILIALE	27
1. <i>L'avis du Haut Conseil de la famille sur l'évolution de l'architecture de la politique familiale</i>	27
a) Des résultats satisfaisants, mais qui risquent de ne pas perdurer faute d'adaptations du système	27
b) Une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle	28
c) Une meilleure compensation des charges des familles	29
d) Un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la parentalité	29
e) Quelles ressources pour financer ces objectifs ?	30

2. <i>L'effet faiblement redistributif des prestations familiales conditionnées par les ressources pointé par la Cour des comptes</i>	30
a) Un constat paradoxal	31
b) Les préconisations de la Cour	33
c) Une étude qui fait débat	33
3. <i>Les intentions du Gouvernement</i>	34
III. LA SITUATION TRÈS PRÉOCCUPANTE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES À L'HEURE DE LA NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION	36
A. QUEL BILAN POUR LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2009-2012 ?	36
1. <i>Les priorités stratégiques fixées</i>	36
2. <i>Un bilan globalement satisfaisant selon les deux signataires</i>	37
a) Le point de vue de la Caisse nationale d'allocations familiales	37
b) Le point de vue de l'Etat	38
3. <i>Les critiques de la Cour des comptes sur la gestion de la branche famille</i>	39
a) La non-certification des comptes de la branche pour l'exercice 2011	39
b) Un pilotage et une gestion du système d'information insuffisamment efficaces	40
B. QUELLES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR LA FUTURE COG ?	42
C. UNE SITUATION DE CRISE DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	42
1. <i>Une augmentation importante de la charge de travail des caisses d'allocations familiales sur la période 2009-2012</i>	42
a) De nouvelles missions	42
b) ... dans un contexte économique et social particulièrement difficile	43
2. <i>Un climat social très dégradé dans les caisses</i>	43
a) Un personnel à bout	44
b) Une offre de service réduite	44
3. <i>La départementalisation du réseau : une réforme qui passe mal</i>	45
a) Certes, une réussite sur le plan technique	45
b) ... mais un échec sur le plan social	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
• Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration, et Hervé DROUET, directeur général, de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)	47

Les observations du rapporteur pour la branche famille

• Le **déficit désormais structurel** de la branche famille ne marque pratiquement pas d'amélioration en **2012**, se stabilisant au niveau très élevé de **2,5 milliards d'euros**. Cette tendance diffère de celle des trois autres branches de la sécurité sociale, lesquelles enregistrent une diminution continue et significative de leur déficit depuis 2010.

• Votre rapporteure dresse **un bilan très sévère du transfert**, en 2011, de **0,28 point de CSG** de la branche famille vers la Cades pour financer la dette sociale. Pour compenser cette perte de recettes pérennes et dynamiques, la branche s'est vu attribuer trois taxes, dont deux sont condamnées à diminuer voire à disparaître. Le bilan de cette opération a été quasiment neutre pour la Cnaf en 2011 mais **dès cette année**, le compte n'y est plus : **le manque à gagner** devrait s'élever à **100 millions d'euros** et en 2013, à **400 millions**.

• Elle salue la décision du Gouvernement **d'affecter 1 milliard d'euros de recettes supplémentaires à la branche famille** dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 et du présent projet de loi de financement. Sur cette somme, 400 millions sont destinés à couvrir intégralement le coût de la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire. Cet apport de recettes nouvelles va permettre à la branche de stabiliser son **déficit à 2,6 milliards d'euros en 2013** au lieu des 3,3 milliards initialement prévus.

• Cette première étape dans le redressement des comptes ne lève toutefois pas **les incertitudes sur l'avenir financier de la branche famille**. Selon les prévisions disponibles, son solde continuerait à s'améliorer sur la période 2013-2016, mais à un rythme très lent. En 2017, il afficherait encore un déficit de 1,2 milliard d'euros.

• Votre rapporteure accueille très favorablement l'unique mesure « famille » proposée par le texte initial en dépenses, à savoir **l'expérimentation du versement en tiers payant du complément de mode de garde pour les familles modestes**. Ce dispositif devrait, d'une part, faciliter l'accès de ces familles à un mode de garde individuel en les dispensant d'une avance de frais, d'autre part, permettre aux assistants maternels en sous-activité d'accueillir davantage d'enfants.

• Après son examen à l'Assemblée nationale, la partie « famille » du projet de loi a été enrichie de deux dispositions que votre rapporteure approuve.

La première prévoit **le rétablissement automatique des droits aux allocations de logement à caractère familial et social** à l'occasion de la recevabilité d'une demande de traitement d'une situation de surendettement, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'aide personnalisée au logement. Cette mesure a pour objectif d'éviter les expulsions des familles en grande difficulté, dont le dossier de surendettement aura été déclaré recevable.

La seconde disposition est **la transformation du congé de paternité en un congé de paternité et d'accueil de l'enfant, ouvert à la personne vivant avec la mère**. Cette mesure d'équité, conforme à la préconisation de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations formulée en 2007, permet de reconnaître, pour la première fois, le rôle du ou de la partenaire de la mère dans l'éducation de l'enfant. Votre rapporteure s'interroge cependant sur le choix du Gouvernement de ne pas étendre le bénéfice de ce congé aux couples homosexuels masculins.

• Enfin, elle souhaite alerter sur **la situation de crise dans laquelle se trouvent les caisses d'allocations familiales**, à l'heure où se négocie la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre la Cnaf et l'Etat.

Mesdames, Messieurs,

Traditionnellement excédentaire en raison de la structure particulière de ses recettes et de ses dépenses, **la branche famille est entrée depuis 2008 dans une spirale déficitaire**. Cette situation est imputable à la fois à la crise économique, qui a causé la perte de près de 3 milliards d'euros de recettes entre 2008 et 2010, et aux transferts de charges au titre des droits familiaux de retraite, qui ont représenté une dépense de près de 22 milliards d'euros sur cette même période.

Depuis, un certain redressement se dessine, mais il est extrêmement lent ; après avoir atteint le niveau record de 2,7 milliards d'euros en 2010, le déficit s'élevait encore à 2,6 milliards en 2011. Le solde de la branche ne marquerait pratiquement pas d'amélioration **en 2012**, se stabilisant au niveau élevé de **2,5 milliards**.

C'est dans ce contexte particulièrement tendu que la branche famille a subi **une fragilisation structurelle de ses recettes** lors du précédent quinquennat, avec le transfert de 0,28 point de CSG, qui lui était précédemment attribué, vers la Cades. En contrepartie, la Cnaf s'est vu attribuer trois taxes, dont deux sont condamnées à diminuer voire à disparaître. Si le bilan de cette opération a été quasiment neutre pour la Cnaf en 2011, celle-ci devrait enregistrer **un manque à gagner de 100 millions d'euros en 2012 et de 400 millions en 2013**.

Fort heureusement, le Gouvernement issu de la nouvelle majorité a pris le contrepied de cette politique en décidant d'affecter **1 milliard d'euros de recettes supplémentaires** à la branche famille dans le cadre de la loi de finances rectificative d'août 2012 et du présent projet de loi de financement. Sur cette somme, 400 millions sont destinés à couvrir intégralement le coût de la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire, entrée en vigueur à la rentrée de septembre.

Cet apport de recettes nouvelles constitue **une véritable « bouffée d'oxygène »** pour la branche, qui devrait lui permettre de stabiliser **son déficit à 2,6 milliards d'euros en 2013** au lieu des 3,3 milliards initialement prévus.

Bien sûr, cette première étape dans le redressement des comptes ne règle pas définitivement la question de l'avenir. En effet, les prévisions disponibles montrent la difficulté, pour la branche famille, à revenir à l'équilibre financier à moyen terme. Sur la période 2013-2016, son solde continuerait à s'améliorer, mais à un rythme très lent. En 2017, il afficherait encore un déficit de 1,2 milliard d'euros.

S'agissant des mesures « famille » en dépenses, le projet de loi initial n'en contenait qu'une : **l'expérimentation sur deux ans du versement en tiers payant du complément de libre choix du mode de garde pour les familles modestes**. Ce dispositif, déjà mis en œuvre par la caisse d'allocations familiales de l'Essonne, sera un levier pour l'accès de ces familles à un mode de garde individuel en les dispensant d'une avance de frais.

Après son examen à l'Assemblée nationale, la partie « famille » a été enrichie de deux dispositions. La première prévoit **le rétablissement automatique des droits aux allocations de logement à caractère familial et social**, lorsqu'un dossier de surendettement a été déclaré recevable. Cette mesure, déjà applicable aux bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, va permettre d'éviter les expulsions des familles en grande difficulté. La seconde disposition, largement relayée par les médias, est **la transformation du congé de paternité en un congé de paternité et d'accueil de l'enfant, ouvert à la personne vivant avec la mère**. Cette mesure d'équité, conforme à la recommandation de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations, permet de reconnaître, pour la première fois, le rôle du ou de la partenaire de la mère dans l'éducation de l'enfant.

Au cours de l'examen de ce projet de loi de financement, votre rapporteure entend, par ailleurs, insister sur deux sujets :

- **la nécessité d'une remise à plat des outils de la politique familiale afin de mieux répondre aux besoins des familles**, au premier rang desquelles les plus modestes ;

- **la situation extrêmement préoccupante des Caf**, à l'heure où se négocie la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre la Cnaf et l'Etat. La table ronde organisée avec l'ensemble des représentants syndicaux des salariés des Caf a révélé le profond malaise des personnels du réseau, exacerbé par le processus de départementalisation qui s'est achevé fin 2011.

I. L'AMORCE D'UN LENT REDRESSEMENT DES COMPTES DE LA BRANCHE FAMILLE

Fait inédit depuis sa création en 1967, la branche famille est entrée, depuis 2008, dans un cycle déficitaire continu d'une ampleur comprise entre 300 millions d'euros (en 2008) et 2,7 milliards (en 2010). Pour 2012 et 2013, sont annoncés des déficits préoccupants, à hauteur de 2,5 et 2,6 milliards d'euros.

Toutefois, l'attribution de nouvelles recettes à la branche pour un montant d'un milliard d'euros, prévue par la loi de finances rectificative de l'été 2012 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, ouvre la voie à un redressement progressif de ses comptes.

A. LA SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE DE LA BRANCHE FAMILLE

1. La relative stabilisation du déficit en 2012

a) Cinq années de spirale déficitaire

Traditionnellement excédentaire en raison de la structure particulière de ses recettes et de ses dépenses¹, **la branche famille connaît depuis 2008 une dégradation continue de ses comptes.**

Solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (t)
- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,5	- 3,3

Source : Direction de la sécurité sociale

Cette situation est d'abord imputable à **la crise économique et financière**, qui s'est traduite par une diminution des recettes sous l'effet de la dégradation de l'activité économique et de l'emploi. Selon la direction de la sécurité sociale, la perte de recettes se chiffrait, en 2010, à près de 3 milliards d'euros pour la branche famille.

Elle s'explique ensuite par **les transferts de charges** opérés, ces dernières années, au détriment de la branche famille et au bénéfice d'autres branches de la sécurité sociale, en particulier de la branche vieillesse. Les plus significatifs en termes financiers sont la prise en charge des cotisations au titre

¹ La branche famille tend spontanément vers une situation excédentaire : le rythme d'évolution de ses dépenses est en effet moins dynamique que celui de ses recettes.

de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et la majoration de pension pour les parents ayant élevé trois enfants et plus. Entre 2008 et 2011, la dépense au titre de l'AVPF a représenté plus de 4 milliards d'euros annuels, tandis que celle relative à la majoration de pension a pratiquement doublé sur la période.

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
AVPF	4 413,96	4 433,57	4 260,59	4 431,76
Majoration de pension pour enfants	2 385,68	2 882,79	3 599,84	4 380,69

Source : Caisse nationale d'allocations familiales

Le solde de la branche s'est fortement dégradé en **2010**, atteignant **2,7 milliards d'euros**. Depuis, un certain redressement se dessine, mais il est extrêmement lent ; le déficit **2011** s'élevait encore à **2,6 milliards d'euros**.

b) Le maintien du déficit à un niveau très élevé en 2012

En 2012, le solde de la branche famille ne marquerait pratiquement pas d'amélioration, se stabilisant au niveau élevé de 2,5 milliards d'euros.

Cette tendance diffère de celle des trois autres branches de la sécurité sociale, lesquelles enregistrent une diminution continue et significative de leur déficit depuis 2010.

Soldes par branche du régime général

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012 (p)	2013 (t)
Maladie	- 11,6	- 8,6	- 5,5	- 8,7
Accidents du travail	- 0,7	- 0,2	- 0,1	- 0,2
Retraite	- 8,9	- 6,0	- 5,0	- 4,0

Source : Direction de la sécurité sociale

- Après une progression rapide en 2011 (4,3 %), **les recettes de la branche famille enregistreraient une croissance moindre en 2012 (3,2 %)** en raison du ralentissement de la masse salariale (2,5 % contre 3,6 % en 2011) et de la baisse programmée de certaines taxes.

Les **cotisations sociales**, qui représentent environ 64 % de l'ensemble des recettes, devraient augmenter au même rythme que celui de la masse salariale, soit 2,5 %.

La part de la **contribution sociale généralisée** (CSG) affectée à la Cnaf connaîtrait une évolution particulièrement dynamique en 2012 (4,1 %). En effet, la CSG assise sur les revenus d'activité a bénéficié de la baisse de l'abattement au titre des frais professionnels de 3 % à 1,75 % décidée dans le cadre de la loi de financement pour 2012. La CSG sur les revenus de remplacement augmenterait également fortement.

Les **impôts et taxes affectés** (Itaf) avaient fortement augmenté en 2011 en raison, d'une part, de l'affectation de nouvelles recettes à la Cnaf afin de compenser les effets du transfert d'une fraction de la CSG auparavant attribuée à la Cnaf vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) (*cf.* encadré), d'autre part, de l'affectation directe d'une partie des anciennes taxes du « panier Fillon » compensant les allègements généraux de charges sur les bas salaires¹.

En 2012, l'ensemble des Itaf devrait encore augmenter de façon appréciable (5,8 %). La baisse programmée du « préciput assurance vie » (- 0,2 milliard d'euros en 2012) serait compensée par une forte croissance de la taxe sur les salaires (5,4 %) et de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie. Par ailleurs, une fraction de la hausse des prélèvements sociaux décidée en loi de finances rectificative d'août 2012 a été attribuée à la Cnaf, ce qui lui rapporterait 400 millions d'euros.

Bilan, pour la Cnaf, du transfert d'une fraction de la CSG vers la Cades

Dans le cadre de la loi de financement pour 2011, il a été décidé de **transférer 0,28 point du taux de CSG affectée à la Cnaf (soit 3,4 milliards d'euros par an) vers la Cades** afin que cette dernière puisse disposer de ressources pérennes pour financer la reprise, en 2011, de la dette accumulée par la Cnav, la Cnam et la Cnaf en 2009 et 2010 et des déficits anticipés de la Cnam et de la Cnaf en 2011.

En échange, la Cnaf a reçu trois nouvelles taxes :

- la taxe sur les contrats d'assurance maladie (TSCA) ;
- la taxe exceptionnelle sur les réserves de capitalisation (« *exit tax* ») ;
- le prélèvement de la CSG au fil de l'eau sur les contrats multisupports d'assurance vie (« *préciput* assurance vie »).

En 2011, le bilan de cette opération a été quasiment **neutre** pour la Cnaf.

Mais, **dès 2012**, le compte n'y est plus puisque les taxes affectées ont un rendement moins favorable que la fraction de CSG transférée :

- le rendement de la TSCA se stabiliserait autour d'un milliard d'euros ;
- l'« *exit tax* » rapporterait, comme en 2011, 800 millions d'euros ;

¹ Avant 2011, la Cnaf recevait, au même titre que les autres branches du régime général et des autres régimes entrant dans le champ des allègements généraux sur les bas salaires, une fraction d'un panier de recettes fiscales en compensation des pertes de cotisations. La fin de ce mode de compensation, décidée dans le cadre de la loi de financement pour 2011, s'est traduite par l'affectation directe d'une fraction des droits sur les tabacs et de la taxe sur les salaires supérieure à ce qui était auparavant nécessaire pour compenser les allègements généraux.

- le « *préciput* » verrait son rendement ramené à 1,4 milliard d'euros (contre 1,6 milliard en 2011).

Au total, **la Cnaf perdrait 100 millions d'euros.**

En 2013, les recettes issues de ces trois taxes continueraient à diminuer :

- la TSCA dégagerait une recette d'un milliard d'euros ;
- l'« *exit tax* » ne rapporterait plus rien puisqu'il s'agit d'une taxe non pérenne ;
- le rendement du « *préciput* » continuerait à décroître, atteignant 1,3 milliard d'euros.

Pour compenser le moindre rendement de ces taxes, la Cnaf a reçu des **ressources supplémentaires pour un montant de 700 millions d'euros**, correspondant au rendement des cotisations et contributions sur les primes d'assurance automobile dont bénéficiait la Cnam en 2011 et 2012, soit 1,1 milliard d'euros (*cf.* loi de financement de la sécurité sociale pour 2011), minoré d'un transfert d'une fraction des droits à tabacs (3,31 %) à la Cnam (*cf.* loi de financement de la sécurité sociale pour 2012).

Au final, l'opération se traduirait, en 2013, par **une perte de 400 millions d'euros** pour la caisse.

Bilan de l'opération de transfert d'une fraction de CSG en échange de l'affectation de recettes fiscales

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013
Perte de CSG	- 3,4	- 3,4	- 3,4
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie	0,9	1,0	1,0
Prélèvement au fil de l'eau de la CSG sur les contrats multi-support d'assurance vie	1,6	1,4	1,3
Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation	0,8	0,8	0,0
Cotisations et contributions sur les primes d'assurance automobile			1,1
Droits de consommation sur les tabacs			- 0,4
Solde de l'opération	0,0	- 0,1	- 0,4

Source : Direction de la sécurité sociale

• **La croissance des dépenses ralentirait en 2012** (2,8 % après 3,7 % en 2011), **marquant la fin des transferts de charges supportés par la branche.**

Après plusieurs années de montée en charge, les transferts relatifs aux majorations de pension pour enfants¹ ont en effet atteint leur rythme de croisière, d'où une évolution en volume beaucoup plus faible en 2012 qu'en 2011 (1,7 % contre 21,4 %). Par ailleurs, d'importantes régularisations à la

¹ La loi de financement pour 2009 prévoyait que la part de la Cnaf dans le financement des majorations de pension en faveur des parents ayant élevé trois enfants et plus passe de 60 % à 70 % en 2009, puis à 85 % en 2010 et 100 % en 2011.

baisse sur la prise en charge des cotisations au titre de l'AVPF ont été menées au cours de cette année¹. Au total, les transferts de la Cnaf au titre des droits familiaux de retraite connaîtraient donc une croissance beaucoup moins forte en 2012 (0,2 % contre 12,3 % en 2011).

A contrario, les prestations légales enregistreraient en 2012 une forte croissance (2,9 % contre 1,5 % en 2011), et ce alors que la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) a bénéficié d'une revalorisation limitée (*cf. infra*) :

- les prestations familiales² seraient, cette année, nettement plus dynamiques qu'en 2011 (3,3 % contre 0,6 %), leur montant moyen progressant sous l'effet principalement de la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire, mais également de la montée en charge de la réforme de 2008 d'unification des majorations pour âge des allocations familiales (*cf. encadré*) ;

- les allocations en faveur de la petite enfance³ connaîtraient une progression moindre (2,1 % contre 2,8 %) du fait d'une plus faible croissance du nombre de bénéficiaires et de la baisse du montant de l'allocation moyenne servie ;

- les aides au logement financées par la Cnaf⁴ seraient moins dynamiques que l'année précédente (2,1 % contre 2,9 %) en raison d'une plus forte hausse des revenus des allocataires en 2010⁵ et de la moindre revalorisation des loyers plafonds et des forfaits de charges décidée dans le cadre de la loi de financement pour 2012.

¹ Le transfert AVPF est calculé sur des bases provisoires chaque année. Ces bases provisoires concernent les décomptes de bénéficiaires du régime général et des autres régimes de sécurité sociale. Les dépenses au titre de l'AVPF ne deviennent donc définitives qu'au terme de quelques années, ce qui conduit à modifier le montant à venir du transfert de régularisation sur les exercices antérieurs.

² Les prestations familiales se composent des allocations familiales, du complément familial, de l'allocation de soutien familial (ASF) et de l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

³ Les aides pour la petite enfance sont réunies dans un cadre unique, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), composée de quatre volets.

⁴ Il s'agit de l'allocation de logement familial (ALF) et de la dotation au fonds national de l'aide au logement (Fnal) pour le financement de l'aide personnalisée au logement (APL).

⁵ Les ressources prises en compte pour le calcul des aides sont celles de l'année N-2.

L'incidence financière de la réforme des majorations pour âge des allocations familiales

Les allocations familiales sont versées, sans condition de ressources, aux personnes ayant au moins deux enfants (de moins de vingt ans) à charge. Jusqu'en mai 2008, l'allocataire recevait une majoration mensuelle pour ses enfants âgés de onze à seize ans. Une majoration supérieure était versée à l'allocataire pour ses enfants âgés de seize à vingt ans.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a réformé les seuils d'âge de ces majorations : la majoration d'âge pour les enfants âgés de onze à treize ans a été supprimée à compter du 1^{er} mai 2008 et la majoration d'âge pour les enfants âgés de seize à vingt ans a été étendue aux enfants âgés de quatorze et seize ans à compter de juin 2011.

- Cette réforme a un double effet financier :

- la suppression de la majoration pour les enfants de onze à treize ans se traduit par des **économies** estimées à 514 millions d'euros en cumulé sur la période 2008-2013 ;

- l'extension de la majoration aux enfants âgés de quatorze et quinze ans engendre, depuis juin 2011, des **coûts** évalués à 257 millions d'euros en cumulé.

Au terme de la montée en charge du dispositif en 2013, **les économies nettes cumulées devraient donc s'élever à 257 millions d'euros.**

• Une fois neutralisé l'effet lié à la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), on constate que la masse des allocations familiales a diminué entre 2008 et 2011. **La réforme des majorations pour âge explique la quasi-intégralité de cette baisse**, dont l'effet est maximum en 2011. Sur cette période, en effet, la suppression de la majoration pour les enfants de onze à treize ans joue à plein, tandis que l'extension de la majoration aux enfants âgés de quatorze et quinze ans commence à peine à produire ses effets.

A contrario, en **2012 et 2013**, la montée en charge de l'extension de la majoration aux enfants âgés de quatorze et quinze ans explique en grande partie **l'augmentation de la masse des allocations familiales.**

Impact de la majoration unique à 14 ans pour les bénéficiaires d'allocations familiales

(en millions d'euros 2007)

	Masse des allocations familiales	Evolution hors revalorisation de la BMAF	Contribution de la réforme à l'évolution des allocations familiales (en points)	Economie nouvelle	Economies cumulées	Dépense nouvelle	Dépenses cumulées	Solde annuel de la mesure	Solde cumulé de la mesure
2007	12 300								
2008	12 330	0,2 %	- 0,3	- 33	- 33			- 33	- 33
2009	12 158	- 1,4 %	- 1,3	- 160	- 193			- 160	- 193
2010	11 994	- 1,3 %	- 1,4	- 171	- 364			- 171	- 364
2011	11 880	- 1,0 %	- 0,9	- 138	- 502	26	26	- 112	- 476
2012	11 987	0,9 %	0,9	- 12	- 514	124	150	112	- 364
2013	12 090	0,9 %	0,9	0	- 514	107	257	107	- 257

Source : Cnaf

c) Une double atteinte au mécanisme de revalorisation des prestations familiales portée par la précédente majorité

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, le Gouvernement issu de la précédente majorité avait déposé et fait voter, à l'Assemblée nationale, un amendement **décalant la date de la revalorisation des prestations familiales du 1^{er} janvier au 1^{er} avril**.

Votre rapporteure avait fortement dénoncé cette mesure qu'elle jugeait **inacceptable, incohérente et irresponsable** :

- inacceptable parce qu'elle pénalise gravement les familles les plus modestes, déjà fragilisées par la dégradation de la conjoncture économique ;

- incohérente parce qu'elle revient à nier le rôle d'amortisseur social que ces prestations jouent en période de crise ;

- irresponsable parce que le Gouvernement avait fait la promesse d'une revalorisation des prestations familiales de 2,3 % au 1^{er} janvier 2012.

Sur sa proposition, votre commission avait alors adopté un amendement proposant la suppression de cette mesure, lequel avait ensuite été rejeté en séance publique.

Dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 104 de la loi de financement pour 2012, **l'article L. 551-1** du code de la sécurité sociale, dispose donc que **la revalorisation du montant de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF)¹ s'effectue au 1^{er} avril de chaque année**.

Outre le report de la date de la revalorisation, le Gouvernement avait décidé de **limiter l'ampleur de celle-ci à 1 % en 2012** (contre 1,5 % en 2011) en lieu et place du mécanisme habituel basé sur l'inflation, qui aurait dû conduire à une progression de 2,3 %.

¹ *Le montant des prestations familiales est calculé à partir de la base mensuelle de calcul des prestations familiales (BMAF). Afin de maintenir le pouvoir d'achat des familles, cette base est revalorisée au 1^{er} avril de chaque année, conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année considérée. Si l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année considérée établie à titre définitif est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement du coefficient fixé au 1^{er} avril de l'année suivante, égal à la différence entre cette évolution et celle initialement prévue.*

Evolution des prix et de la BMAF

	Prix à la consommation, hors tabac	BMAF
1 ^{er} janvier 2004	1,7 %	1,7 %
1 ^{er} janvier 2005	1,7 %	2,2 %
1 ^{er} janvier 2006	1,7 %	1,8 %
1 ^{er} janvier 2007	1,5 %	1,7 %
1 ^{er} janvier 2008	2,8 %	1,0 %
1 ^{er} janvier 2009	0,1 %	3,0 %
1 ^{er} janvier 2010	1,5 %	0,0 %
1 ^{er} janvier 2011	2,1 %	1,5 %
1 ^{er} avril 2012	1,7 %	1,0 %

Source : Direction de la sécurité sociale

Au final, ces deux mesures ont eu un effet « **double peine** » pour les **familles**, en particulier pour les plus modestes d'entre elles. Celles-ci ont non seulement perdu trois mois de revalorisation, mais elles ont également bénéficié d'une revalorisation moindre que ce que la loi prévoit.

2. Sans mesure nouvelle, un déficit qui se dégraderait à nouveau en 2013

Avant mesures nouvelles, le déficit de la branche famille est estimé à **3,3 milliards d'euros en 2013** par la commission des comptes de la sécurité sociale.

- Dans la continuité de 2012, **la croissance des recettes serait moins dynamique** (1,7 %) en raison principalement de la baisse programmée du rendement des nouvelles taxes affectées à la branche depuis 2011 :

- l'extinction de l'« *exit tax* » conduirait à une perte de recettes de 800 millions d'euros ;

- le rendement du « *préciput* assurance vie » continuerait à décroître.

Ces pertes ne seraient que partiellement compensées par l'affectation des produits issus des cotisations et contributions sur les primes d'assurance automobile puisque, dans le même temps, la branche bénéficie d'une clef d'affectation des droits à tabac moins favorable.

Au final, en 2013, le manque à gagner pour la Cnaf résultant du transfert de 0,28 point de CSG à la Cades se chiffrerait à **400 millions d'euros**.

L'année dernière déjà, **vo**tre rapporteure dénonçait très vivement ce montage financier qui a consisté à remplacer une recette pérenne et dynamique, la CSG, par des ressources aléatoires et condamnées à diminuer. Non seulement cette opération a **complexifié la structure** même des recettes de la branche famille mais elle l'a, en outre, **fortement fragilisée** en la privant d'une partie de ses ressources.

• **La croissance des dépenses s'établirait à 3 %**, la progression moins rapide des prestations légales (2,3 %) étant compensée par un dynamisme plus fort des autres postes de dépenses, en particulier des transferts entre branches¹.

B. UN DÉFICIT PRATIQUEMENT STABILISÉ EN 2013 GRÂCE À L'APPORT DE NOUVELLES RECETTES

1. Un redressement amorcé dès la loi de finances rectificative d'août 2012

La loi de finances rectificative du 16 août 2012 a marqué une première étape dans le redressement des comptes sociaux en faisant porter l'effort sur des revenus jusqu'à présent moins sollicités que d'autres, qu'il s'agisse des revenus du capital ou de ceux qui bénéficient de niches difficilement justifiables dans le contexte financier actuel.

Quatre mesures en recettes ont une incidence sur le financement de la sécurité sociale :

- le maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital² ;
- l'extension des prélèvements sociaux sur le capital (15,5 %) aux revenus immobiliers perçus par les non-résidents ;
- le relèvement de 22 % à 40 % des prélèvements sociaux sur les stock-options et attributions gratuites d'actions ;

¹ En 2013, le contrecoup des régularisations AVPF et une croissance en volume plus soutenue des majorations pour enfants conduiraient à une hausse des transferts de 4 %.

² La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a porté de 3,4 % à 5,4 % le taux de prélèvement social sur les revenus du capital à compter du 1^{er} juillet 2012.

- la hausse de 8 % à 20 % du forfait social sur l'intéressement, la participation, et les contributions employeurs à l'épargne salariale.

Au total, ces mesures¹ représentent, pour la sécurité sociale, près d'1,5 milliard d'euros de recettes supplémentaires pour 2012 et 5,5 milliards d'euros par an à compter de 2013.

La branche famille se voit, pour sa part, attribuer un surcroît de ressources de 400 millions d'euros par an, provenant principalement du maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital. **Ce montant couvre le coût de la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire** entrée en vigueur à la rentrée 2012, évalué à 372 millions par an.

**Incidence sur les comptes sociaux
des mesures prévues par la loi de finances rectificative du 16 août 2012**

(en millions d'euros, sur la base du projet de loi initial)

	2012	2013	2014
Maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital	+ 800	+ 2 600	+ 2 600
dont Cnaf	+ 400	+ 400	+ 400
dont Cnav	+ 400	+ 2 200	+ 2 200
Suppression des allègements de cotisation sur les heures supplémentaires (<i>à l'exception des cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés</i>)	Pas d'incidence financière pour la sécurité sociale, le panier fiscal affecté étant réduit à due concurrence de la suppression des exonérations		
Extension des prélèvements sociaux sur le capital (15,5 %) aux revenus immobiliers perçus par les non-résidents <i>produit réparti entre les différentes branches, la Cades, le FSV, la CNSA et le fonds RSA</i>	+ 50	+ 250	+ 250
Relèvement de 22 % à 40 % des prélèvements sociaux sur les stock-options et attributions gratuites d'actions <i>produit réparti entre les régimes obligatoires d'assurance maladie</i>	+ 75	+ 317	+ 317
Hausse de 8 % à 20 % du forfait social sur l'intéressement, la participation, les contributions employeurs à l'épargne salariale	+ 550	+ 2 300	+ 2 400
<i>dont Cnav</i>	+ 275	+ 1 150	+ 1 200
<i>dont FSV</i>	+ 275	+ 1 150	+ 1 200
TOTAL	+ 1 475	+ 5 467	+ 5 567
<i>dont Cnaf</i>	+ 400	+ 400	+ 400
<i>dont Cnav</i>	+ 675	+ 3 350	+ 3 400
<i>dont FSV</i>	+ 275	+ 1 150	+ 1 200
<i>autres</i>	+ 125	+ 567	+ 567

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2012 - évaluations préalables

¹ La suppression des allègements de cotisations sur les heures supplémentaires n'a pas d'incidence financière pour la sécurité sociale, puisqu'elle entraîne une réduction à due concurrence de la compensation accordée par l'Etat.

2. Un redressement amplifié par le PLFSS 2013

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 constitue une nouvelle étape dans la démarche de redressement des comptes, avec un effort total de 5,5 milliards d'euros au bénéfice du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), partagé respectivement entre 3,4 milliards en recettes et 2,1 milliards en dépenses.

Sur les 3,4 milliards de recettes supplémentaires, environ 600 millions sont attribués à la branche famille, montant qui se décompose comme suit :

- environ 400 millions au titre de la réforme de la taxe sur les salaires (article 13 du projet de loi) ;

- environ 200 millions au titre de la réduction de plusieurs niches sociales (l'augmentation du prélèvement social des travailleurs indépendants non agricoles (article 11) ; la suppression de la possibilité, pour les particuliers employeurs, de cotiser sur une assiette forfaitaire (article 15) ; la participation des élus locaux au financement de la protection sociale (article 17), et de la hausse de la fiscalité sur les tabacs (article 22).

Impact des mesures nouvelles du PLFSS 2013 en recettes sur les comptes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	Famille
Prélèvements sociaux des travailleurs indépendants	0,09
Paiement des cotisations sur le salaire réel par les employeurs particuliers	0,06
Réforme de la taxe sur les salaires	0,47
Elargissement de la couverture sociale des élus locaux	0,03
Hausse de la fiscalité sur le tabac	0,01
Total	0,66

Source : annexe B du PLFSS pour 2013

Après mesures nouvelles, le déficit 2013 s'établirait ainsi à 2,6 milliards d'euros, soit une diminution de 700 millions par rapport aux prévisions de la commission des comptes.

Solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

Solde 2012	Solde 2013 avant LFR et LFSS	Solde 2013 post-LFR avant LFSS	Solde 2013
- 2,5	- 3,3	- 3,3	- 2,6

Source : PLFSS pour 2013

Au total, entre la LFR d'août 2012 et le PLFSS 2013, **la branche famille est destinatrice d'un milliard d'euros de recettes supplémentaires**, dont 400 millions sont destinés à financer la hausse de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire.

Après la fragilisation sans précédent des recettes de la branche sous le précédent quinquennat, **ce nouvel apport de recettes constitue une véritable « bouffée d'oxygène » que votre rapporteure tient à saluer.**

C. LE REGRETTABLE MAINTIEN DU REPORT DE TROIS MOIS DE LA DATE DE REVALORISATION DES PRESTATIONS FAMILIALES

• **Votre rapporteure regrette vivement que le Gouvernement maintienne le report de trois mois de la date de la revalorisation des prestations familiales**, mis en œuvre par la précédente majorité. Ces trois mois sont donc définitivement perdus.

Un retour à la date du 1^{er} janvier aurait, bien sûr, entraîné une dépense supplémentaire, ce que le Gouvernement se garde bien de reconnaître publiquement.

Lors de son audition par la commission, la ministre déléguée à la famille a simplement indiqué qu'une telle mesure ne faisait pas partie des engagements de campagne du Président de la République.

• S'agissant de l'ampleur de la revalorisation pour l'année 2013, celle-ci n'est pas encore connue, mais elle devrait être indexée, comme c'est la règle, sur l'inflation. A ce stade, le Gouvernement table sur une hausse des prix hors tabac de 1,75 % l'an prochain. Mais ce chiffre devra être corrigé du taux d'inflation effectivement constaté en 2012, lequel sera connu en mars, quelques jours avant la date de la revalorisation.

En l'absence de révision de l'inflation 2012, le Gouvernement envisage une revalorisation des prestations de 1,75 % au 1^{er} avril, ce qui équivaldra à **une hausse de 1,6 % en moyenne sur l'année**. Comme l'explique la commission des comptes dans son rapport de septembre, le report de trois mois de la date de revalorisation minore en effet d'un quart l'effet de celle-ci en moyenne annuelle.

D. LE DIFFICILE RETOUR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER À MOYEN TERME

L'annexe B du projet de loi de financement présente les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche de la sécurité sociale, pour les quatre années à venir, soit la période 2013-2016.

Le scénario économique retenu repose sur les données suivantes :

- une hypothèse de croissance de 0,8 % en 2013, puis de 2 % à partir de 2014 ;
- une progression de la masse salariale de 2,3 % en 2013, puis de 4 % les années suivantes ;
- un taux d'inflation de 1,75 % sur l'ensemble de la période.

La projection des comptes s'appuie, par ailleurs, sur deux hypothèses : un effort de maîtrise des dépenses de la sécurité sociale, tout en maintenant un haut niveau de protection sociale, et de nouvelles mesures structurelles en recettes.

Les prévisions disponibles montrent **la difficulté, pour la branche famille, à revenir rapidement à l'équilibre** dans un contexte de progression modeste des recettes et de relatif dynamisme des dépenses.

Dans les prochaines années, son solde continuerait à s'améliorer, mais à un rythme très lent. **En 2017, l'équilibre financier ne serait toujours pas atteint, le déficit de la branche étant encore estimé à 1,2 milliard d'euros.**

Evolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

2012(p)	2013(p)	2014(p)	2015(p)	2016(p)	2017(p)
- 2,5	- 2,6	- 2,4	- 2,1	- 1,7	- 1,2

Source : annexe B du PLFSS pour 2013

II. UN PLFSS SUR LA BONNE VOIE, MAIS INSUFFISAMMENT AMBITIEUX

Quelques mois seulement après son arrivée au pouvoir, le Gouvernement a pris une mesure forte en faveur des familles modestes, la revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire.

Les espoirs suscités par cet acte volontariste vont sans doute être déçus par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 qui ne comportait, dans sa version initiale, qu'un seul article en dépenses relatif à la branche famille. Le versement en tiers payant du complément de mode de garde pour les familles percevant de faibles revenus est, certes, une initiative intéressante, mais il ne s'agit, pour l'heure, que d'une expérimentation.

De grands chantiers attendent pourtant la politique familiale, parmi lesquels une meilleure adéquation des prestations familiales aux besoins des familles.

A. DES PREMIÈRES MESURES VOLONTARISTES EN DIRECTION DES FAMILLES MODESTES

1. La revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire : un « coup de pouce » bienvenu

L'allocation de rentrée scolaire (ARS), créée par la loi du 14 juillet 1986 en vue de compenser les frais spécifiques résultant de la rentrée scolaire (fournitures, habillement), est une **aide annuelle versée sous condition de ressources** aux familles qui ont un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de six à dix-huit ans. Elle est attribuée pour chaque enfant.

La modulation de son montant en fonction de l'âge de l'enfant a été mise en place à la rentrée 2008. Il existe désormais trois tranches d'âge : 6-10 ans, 11-14 ans et 15-18 ans.

Conformément à la promesse de campagne du Président de la République, **le Gouvernement a revalorisé, par voie réglementaire¹, de 25 % les montants de l'ARS pour la rentrée 2012-2013**. Cette revalorisation a, précisons-le, **un caractère pérenne**.

¹ Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012 relatif à la revalorisation des taux servant au calcul de l'allocation de rentrée scolaire.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ces montants.

**Taux de calcul et montants de l'allocation de rentrée scolaire
pour chaque tranche d'âge**

(en milliards d'euros)

	Taux actuels	Taux prévus par le projet de décret	Montant de l'ARS* 2011	Montants de l'ARS* 2012 actuellement prévus	Montants de l'ARS* 2012
6 - 10 ans⁽¹⁾	72,50 % de la BMAF	89,72 % de la BMAF	284,97	287,84	356,20
11 - 14 ans⁽²⁾	76,49% de la BMAF	94,67 % de la BMAF	300,66	303,68	375,85
15 - 18 ans⁽³⁾	79,15 % de la BMAF	97,95 % de la BMAF	311,11	314,24	388,87

* Montants après CRDS

⁽¹⁾ Enfant ayant atteint 6 ans avant le 1^{er} janvier qui suit la rentrée et n'ayant pas 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée, et enfant plus jeune déjà inscrit en CP.

⁽²⁾ Enfant ayant atteint 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée et n'ayant pas atteint 15 ans à cette même date.

⁽³⁾ Enfant ayant atteint 15 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée et n'ayant pas atteint 18 ans au 15 septembre de l'année de la rentrée scolaire.

Source : Cnaf

Votre rapporteure se félicite de cette mesure qui représente, pour les familles modestes, un supplément de pouvoir d'achat au moment où elles font face à des dépenses importantes.

Elle estime toutefois que le dispositif de l'ARS est encore imparfait parce qu'il ne tient pas compte de la filière d'études suivie par l'enfant. En effet, le coût des frais de rentrée diffère non seulement en fonction du cycle d'études (primaire, collège, lycée) mais aussi, pour l'enfant scolarisé dans le second degré, en fonction de la voie de formation suivie.

Les formations technologiques et professionnelles sont, par définition, celles qui coûtent le plus cher aux familles car elles nécessitent l'achat de matériels, d'outillages, de vêtements ou d'équipements de sécurité. Or, les statistiques révèlent que ce sont les enfants issus de foyers modestes que l'on retrouve majoritairement dans l'enseignement professionnel et technologique. Même si, depuis quelques années, les régions participent à l'équipement technique des lycéens, la facture reste bien lourde pour ces familles.

2. L'expérimentation du versement en tiers payant du complément de mode de garde

Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) est l'une des quatre prestations composant la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Il est attribué au ménage ou à la personne qui emploie un assistant maternel agréé ou une personne à domicile pour assurer la garde de son enfant.

Le CMG consiste en une prise en charge partielle de la rémunération de la personne employée (85 % au maximum) et une prise en charge totale (ou partielle dans le cas de l'emploi d'une garde à domicile) des cotisations et contributions sociales afférentes.

On constate cependant que, pour les parents aux revenus modestes, avoir à effectuer l'avance de la rémunération intégrale de l'assistant maternel avant le versement du CMG par la caisse d'allocations familiales, constitue **un frein au recours à un mode d'accueil individuel**.

Qui plus est, des assistants maternels expliquent avoir été confrontés à des accidents de paiement à l'occasion de l'accueil d'enfants issus de foyers bénéficiaires de minima sociaux.

C'est pourquoi, la mesure proposée à l'article 71 du projet de loi prévoit **une expérimentation sur deux ans, conduite par les organismes débiteurs des prestations familiales (caisses d'allocations familiales et caisses de la mutualité sociale agricole), consistant au versement du CMG en tiers payant directement à l'assistant maternel**, sous réserve de son accord et de celui de l'employeur bénéficiaire de la prestation.

Ce dispositif, déjà expérimenté par la Caf de l'Essonne, poursuit un double objectif :

- permettre aux familles, dont les ressources sont inférieures au revenu garanti dans le cadre du revenu de solidarité active (RSA), de recourir à un mode d'accueil individuel en les dispensant d'une avance de frais ;

- permettre aux assistants maternels, en sous-activité au regard du nombre d'enfants pour lequel ils sont agréés par le conseil général, d'en accueillir davantage.

L'expérimentation sera réalisée en partenariat avec les collectivités territoriales et les organismes locaux en charge de l'information et du conseil aux professionnels de la petite enfance, et fera l'objet d'un rapport d'évaluation avant la fin des deux ans.

Votre rapporteure accueille très favorablement cette mesure qui sera un levier pour l'accès des familles modestes à un mode de garde individuel. Elle souligne cependant la nécessité, à l'heure où le climat social dans les Caf est fortement dégradé (*cf. infra*), d'un dialogue renforcé entre les

services chargés respectivement de l'identification des familles éligibles au dispositif, de l'élaboration de la convention tripartite entre les différentes parties prenantes, et du versement de la prestation directement à l'assistant maternel.

B. LES AJOUTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, la partie « famille » du projet de loi de financement a été enrichie de deux mesures : le rétablissement du droit aux allocations de logement familiale et sociale à l'occasion de la recevabilité d'un dossier de surendettement et l'extension du bénéfice du congé de paternité à la personne vivant avec la mère de l'enfant.

1. Le rétablissement du droit aux allocations de logement à caractère social et familial pour les personnes surendettées

S'inscrivant dans la continuité de la politique proposée par le Gouvernement en faveur des familles modestes, l'article 71 *bis* du projet de loi prévoit **le rétablissement automatique des droits aux allocations de logement à caractère familial et social (ALF et ALS)¹, lorsqu'un dossier de surendettement a été déclaré recevable par la commission de surendettement.**

Un tel droit existe déjà pour les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) depuis la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

Son extension poursuit un double objectif : harmoniser l'ensemble des dispositifs applicables aux trois allocations logement et prévenir les expulsions des familles en grande difficulté.

Votre rapporteure salue cette mesure de solidarité.

¹ L'allocation de logement à caractère familial (ALF) concerne les personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL et qui ont des enfants (ou d'autres personnes à charge) ou qui forment un ménage marié. L'allocation de logement à caractère social (ALS) s'adresse à ceux qui ne peuvent bénéficier ni de l'APL, ni de l'ALF. Les principaux concernés sont les jeunes, les ménages sans enfant, les personnes âgées ou handicapées

2. La transformation du congé de paternité en un congé de paternité et d'accueil de l'enfant

• Afin de tenir compte de l'évolution des modèles familiaux, l'article 71 *ter* du projet de loi étend **le bénéfice du congé de paternité au conjoint de la mère de l'enfant, à la personne vivant maritalement avec elle ou ayant conclu un pacte civil de solidarité (Pacs) avec elle.**

Sont donc visés par cette mesure, d'une part, les couples hétérosexuels, au sein desquels le compagnon de la mère n'est pas le père de l'enfant, d'autre part, les couples homosexuels féminins, au sein desquels l'une des deux partenaires a donné naissance à un enfant.

A cet effet, le congé de paternité est transformé en **un congé de paternité et d'accueil de l'enfant.**

S'agissant des couples hétérosexuels, la question d'une éventuelle « concurrence » entre le père de l'enfant et le nouveau compagnon de la mère est réglée au profit de ce dernier. **En effet, le bénéfice du congé de paternité et d'accueil de l'enfant revient de droit à la personne vivant avec la mère.**

Le congé ne pouvant être accordé qu'à un seul adulte, la mère devra attester sur l'honneur vivre avec une personne autre que le père de l'enfant.

• Cet élargissement du congé de paternité est **conforme à la préconisation de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (Halde) formulée en 2007¹** à la suite de la saisine, par un couple de femmes pacsées, d'une réclamation relative à un refus du bénéfice du congé de paternité opposé à l'une d'entre elles au motif qu'elle n'était pas le père de l'enfant de sa partenaire.

Le président de la Halde avait alors adressé un courrier au Premier ministre appelant à une évolution du congé de paternité :

« Au regard de l'objet du congé de paternité, favoriser dès le plus jeune âge un lien entre l'enfant et la personne l'élevant, le Collège constate l'absence de prise en considération de la diversité de la composition des foyers dans lesquels les enfants sont élevés. Dès lors, le Collège estime qu'il serait utile de substituer à la notion de congé de paternité, fondée exclusivement sur le lien de filiation, un congé d'accueil du jeune enfant ouvert au partenaire du parent, contribuant à l'éducation de l'enfant. »

Comme l'a rappelé la ministre déléguée à la famille en séance publique à l'Assemblée nationale, certaines entreprises (SFR, Eaux de Paris) et collectivités (conseils généraux de Seine-et-Marne et de l'Essonne) ont déjà mis en place un congé d'accueil de l'enfant.

¹ Délibération n° 2007-203 du 3 septembre 2007 relative au congé de paternité pour les couples de même sexe.

Pour votre rapporteure, **cette mesure d'équité permet de reconnaître, pour la première fois, le rôle du ou de la partenaire de la mère dans l'éducation de l'enfant.**

Droit social, le congé de paternité a été conçu pour permettre une meilleure répartition des tâches éducatives au moment de la naissance et favoriser un lien entre l'enfant et la personne l'élevant. Il est donc logique que le ou la partenaire de la mère, qui va vivre quotidiennement avec l'enfant, puisse y être éligible au même titre que le père de l'enfant.

Cependant, **votre rapporteure s'interroge sur le choix du Gouvernement de ne pas étendre le congé de paternité et d'accueil de l'enfant aux couples homosexuels masculins**, créant ainsi une nouvelle rupture d'égalité en fonction du genre. Au nom de quoi le compagnon d'un homme ayant adopté seul un enfant ne pourrait-il pas bénéficier du congé de paternité et d'accueil, au même titre que la partenaire de la mère ? La délibération de la Halde de 2007 faisait bien référence au « *congé de paternité pour les couples de même sexe* », sans distinction de genre.

C. UN VASTE CHANTIER POST-PLFSS : MODERNISER L'ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

A l'occasion de l'examen de ce projet de loi de financement, votre rapporteure entend insister sur **la nécessité de faire évoluer les outils actuels de la politique familiale afin de mieux répondre aux besoins des familles**, au premier rang desquelles les plus modestes.

La littérature publiée ces dernières années sur ce sujet est abondante. Il est grand temps, désormais, de s'atteler à ce vaste chantier.

1. L'avis du Haut Conseil de la famille sur l'évolution de l'architecture de la politique familiale

Le Haut Conseil de la famille (HCF) a mené d'importants travaux sur l'architecture de la politique familiale en 2010 et 2011, lesquels ont donné lieu à la publication de plusieurs notes et avis, riches d'enseignements et de propositions.

a) Des résultats satisfaisants, mais qui risquent de ne pas perdurer faute d'adaptations du système

Rappelant que l'investissement de la Nation en direction des familles représente entre 4 % et 6 % de la richesse nationale (selon le périmètre retenu), le HCF dresse un bilan positif de l'architecture de la politique de la famille telle qu'elle existe aujourd'hui.

Cette politique a, jusqu'ici, donné **globalement de bons résultats** :

- l'une de ses réussites réside dans la conciliation d'un haut niveau de fécondité et d'un taux d'activité féminine relativement élevé, même si l'équilibre atteint aujourd'hui n'est pas pleinement satisfaisant ;

- l'architecture actuelle permet également une réduction des inégalités et de la pauvreté, même si certains de ses outils sont discutés (notamment la fiscalité et les droits familiaux de retraite) et certains de ses résultats jugés encore insuffisants.

Malgré ce constat positif, le Haut Conseil de la famille estime que *« le maintien de l'architecture actuelle ne permettrait pas de répondre aux principales faiblesses identifiées aujourd'hui dans notre système d'aide aux familles »* :

- la compensation du coût de l'enfant et le soutien au revenu des familles les plus fragiles (familles monoparentales, familles modestes) se dégraderaient davantage pour ces familles en l'absence d'évolution des aides actuelles ;

- la pauvreté des enfants et des familles augmenterait de façon sensible sans réforme ;

- les dispositifs permettant une bonne articulation entre vie familiale et vie professionnelle restent encore à améliorer ;

- les politiques d'accompagnement des familles et de soutien à la parentalité méritent d'être déployées.

Tels sont les principaux axes de réforme développés par le Haut Conseil de la famille.

b) Une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle

Si l'accroissement de l'effort en faveur de l'accueil des jeunes enfants fait consensus au sein du Haut Conseil de la famille, **un débat existe sur l'opportunité d'introduire une obligation légale de couverture des besoins d'accueil** pour les communes et les regroupements de communes.

Certains membres sont favorables à la poursuite d'une politique incitative (élaboration, par les collectivités territoriales, d'un schéma d'accueil des jeunes enfants), tandis que d'autres estiment qu'une obligation légale est désormais indispensable pour un développement rapide des capacités d'accueil et une réduction des inégalités de couverture sur le territoire.

Par ailleurs, certains membres du conseil prônent un réexamen complet de l'ensemble des dispositifs pouvant contribuer à dissuader la biactivité (plafonds de ressource ne tenant pas compte de la biactivité, quotient conjugal).

c) Une meilleure compensation des charges des familles

En matière de compensation, deux mesures semblent prioritaires aux yeux du Haut Conseil de la famille :

- **une meilleure indexation des prestations visant les familles modestes, moyennes ou nombreuses** (allocation de rentrée scolaire, allocation de soutien familial, complément familial, aides au logement). Le Haut Conseil de la famille, favorable à une autre forme d'indexation que celle sur les prix mais conscient du surcoût que cela induirait, demande à ce qu'une telle mesure concerne prioritairement les prestations les plus sélectives ;

- **un meilleur ciblage des aides en direction des familles modestes**, au premier rang desquelles les aides au logement et le RSA.

L'indexation sur les prix a affaibli l'effet redistributif des prestations sociales selon l'Insee

Dans son état des lieux de la redistribution en France¹, l'Insee constate que les prestations sociales ont fait l'objet d'importantes modifications législatives depuis vingt ans : la majoration de l'allocation de rentrée scolaire puis l'élargissement de l'assiette de ses bénéficiaires (en 1993 et 1998), les allocations familiales pour les enfants jusqu'à vingt et un ans au lieu de dix-neuf ans (en 1998 et 1999), l'harmonisation des allocations logement (2001 et 2002), la refonte des aides pour l'accueil du jeune enfant (2004) et la mise en place récente du RSA.

Ces réformes vont dans le sens d'une accentuation de la progressivité des prestations. Cependant leurs montants sont, le plus souvent, revalorisés en fonction de l'inflation qui a augmenté en moyenne moins vite que les revenus sur la période.

Au total, **l'effet dégressif de l'indexation sur les prix des prestations l'a emporté sur l'effet progressif des réformes conduites entre 1990 et 2010**. Les prestations sociales sont donc moins progressives que par le passé et cette perte de progressivité concerne surtout les personnes aux revenus les plus modestes.

¹ Insee, « Etat des lieux de la redistribution en France », 2011.

d) Un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la parentalité

Le Haut Conseil de la famille préconise une analyse plus approfondie des actions sociales de la branche famille pour améliorer l'adéquation entre l'offre et les besoins en matière d'accompagnement des parents.

Cette politique d'accompagnement, qui doit prioritairement viser les parents en difficulté, nécessite non seulement des moyens supplémentaires, mais aussi une meilleure formation initiale et continue des professionnels de l'enfance et de la famille.

e) Quelles ressources pour financer ces objectifs ?

Pour certains membres du conseil, **l'absence de ressources nouvelles affectées à la politique familiale n'est pas compatible avec la poursuite de ces objectifs.**

Pour d'autres, si l'apport de nouvelles ressources permettrait de mieux financer les priorités de la politique familiale, il ne faut pas s'interdire de chercher à mieux utiliser les ressources existantes. **A enveloppe constante, des redéploiements de crédits sont possibles, notamment en aménageant la fiscalité et les droits familiaux de retraite.**

2. L'effet faiblement redistributif des prestations familiales conditionnées par les ressources pointé par la Cour des comptes

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre dernier, la Cour des comptes a consacré un chapitre à la redistributivité des prestations familiales conditionnées par les ressources¹.

La mise sous condition de ressources d'une partie des prestations familiales a, en effet, compté parmi les évolutions majeures du système de protection sociale à partir des années 1970 en assignant pour finalité à la politique familiale, au-delà de son objectif traditionnel de compensation des différences de niveau entre familles sans enfant et familles avec enfants (redistribution horizontale), de contribuer à la diminution des écarts de revenus entre les familles avec enfants (redistribution verticale).

Or, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, **la Cour constate que les prestations familiales sous condition de ressources ou modulées en fonction des ressources jouent un rôle relativement peu marqué dans la redistribution verticale.**

¹ Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012.

a) *Un constat paradoxal*

Les prestations familiales

Les prestations familiales peuvent être regroupées en trois sous-ensembles :

- un premier bloc comprend **les prestations dont le montant ne dépend pas d'une condition de ressources (prestations universelles)**. Elles visent principalement un objectif de redistribution horizontale¹ ; il s'agit essentiellement des allocations familiales (AF), de l'allocation de soutien familial², de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ;

- un deuxième bloc comprend **les prestations soumises à une condition de ressources** du foyer allocataire ; elles ont notamment vocation à soutenir spécifiquement les familles modestes (redistribution verticale¹). Appartiennent à cette catégorie le complément familial (CF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les primes de naissance ou d'adoption (PN) et l'allocation de base (AB) de la Paje ;

- un troisième bloc comprend **les prestations dont le montant est modulé selon les ressources du foyer allocataire** et s'inscrit plus particulièrement dans la recherche de la facilitation de la vie familiale et de la vie professionnelle ; il s'agit des prestations de garde des enfants constituées des compléments de mode de garde (CMG assistante maternelle, salarié à domicile et structure) de la Paje.

¹ D'après le conseil des prélèvements obligatoires, l'analyse de la redistribution dans sa dimension verticale, c'est-à-dire par rapport au revenu (voire au patrimoine), consiste à appréhender la façon dont le prélèvement ou le transfert modifie la répartition initiale des revenus (voire des patrimoines).

• **Des prestations dynamiques**

La juxtaposition des objectifs assignés à la politique familiale, notamment l'aide aux familles modestes puis, au début des années 2000, l'aide à la petite enfance et le soutien au travail des femmes grâce à un effort accru en faveur de la garde d'enfants, s'est traduite par **une forte croissance des prestations conditionnées par les ressources**. Celle-ci a toutefois été inégalement dynamique selon les types de prestations.

¹ D'après le rapport du conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributifs » de mai 2011, l'analyse de la redistribution dans sa dimension horizontale consiste à examiner la façon dont le prélèvement (ou la dépense) opèrent, pour un niveau de revenu donné, selon un axe horizontal, des transferts en fonction du type de ménages, du nombre d'enfants, de l'existence de handicaps, ou éventuellement d'autres caractéristiques.

² L'allocation de soutien familial (ASF) est une prestation destinée aux personnes élevant seules leurs enfants et versée lorsque l'un des conjoints se soustrait à son obligation d'entretien de l'enfant (généralement le versement d'une pension), ainsi qu'aux enfants orphelins ou dont la filiation n'est pas établie pour l'un des parents.

Alors qu'en 2000, les prestations sous conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources représentaient 29 % du volume de l'ensemble des prestations familiales, elles en représentaient 44 % en 2010, soit un montant de **13,3 milliards d'euros**.

- **Un ensemble disparate**

Les prestations conditionnées par les ressources répondent à des **objectifs très différents** : prise en compte des dépenses liées à la petite enfance (prime à la naissance et allocation de base de la Paje) ou à la scolarisation (allocation de rentrée scolaire) ; aide aux familles nombreuses (complément familial) ; conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (complément de libre choix du mode de garde).

« De ce fait, elles obéissent à des règles d'attribution chaque fois spécifiques et souvent fortement évolutives en fonction des priorités que s'assignent les pouvoirs publics. »

En outre, **les plafonds de ressources et les barèmes sont très hétérogènes** d'une prestation à l'autre, ce qui nuit à la cohérence d'ensemble.

- **Un effet redistributif limité**

Au regard de l'objectif de redistribution verticale des revenus, la Cour constate que **les prestations sous conditions de ressources *stricto sensu*** (allocation de base et prime à la naissance de la Paje, complément familial et allocation de rentrée scolaire) **n'ont que des effets relativement limités**.

Quant aux **prestations modulées en fonction des ressources** (complément mode de garde), lesquelles répondent à des objectifs de conciliation de la vie familiale et professionnelle, **elles bénéficient relativement plus aux familles aisées**.

Au total, le rôle des prestations familiales conditionnées aux ressources est paradoxalement, en matière de réduction des inégalités, inférieur à celui joué par les prestations familiales sans conditions de ressources.

Un constat corroboré par l'étude de l'Insee¹

Les prestations familiales participent, selon l'Insee, pour 26 % à la réduction des inégalités de niveau de vie.

Les prestations familiales sans condition de ressources ont un pouvoir redistributif *a priori* limité par l'absence de ciblage. Elles **participent pourtant pour près de 16 % à la réduction des inégalités de niveau de vie**, dont 11 % pour les seules allocations familiales. Ceci s'explique d'abord par l'importance des masses financières en jeu : les prestations familiales sans condition de ressources représentent 39 % de l'ensemble des prestations sociales. Leur efficacité en matière de redistribution est ensuite renforcée par le fait que les ménages qui ont des enfants sont plus nombreux dans les quintiles inférieurs de la distribution.

Les prestations familiales sous condition de ressources ont *a priori* un pouvoir redistributif important du fait de leur ciblage. Toutefois, les montants distribués étant globalement plus faibles (16 % de l'ensemble des prestations sociales), **elles opèrent une redistribution moins importante** (10 %). Le ciblage exercé par les conditions de ressources joue, certes, son rôle (la progressivité de ces prestations est plus élevée que celles de la catégorie précédente), mais **les conditions de ressources ne sont pas toujours très restrictives** : par exemple, l'allocation de base de la Paje peut bénéficier à 88 % de l'ensemble des familles.

¹ Etude précitée.

b) Les préconisations de la Cour

« Dans un contexte où la pauvreté de certaines familles avec enfants reste une réalité préoccupante et où le retour à l'équilibre de la branche famille, aux déficits désormais récurrents, doit constituer un impératif, un tel constat doit **conduire à revoir l'économie d'ensemble de ces prestations** et à mobiliser activement les marges de manœuvre que certaines d'entre elles comportent dans le cadre d'une réflexion plus large sur la modernisation de l'architecture et des outils de la politique familiale. »

Aussi, la Cour recommande de :

- **renforcer l'objectif de réduction des inégalités entre les familles et d'aide aux familles vulnérables** ;

- **réformer la Paje** d'une part, en abaissant le plafond de ressources de l'allocation de base, qui est à un niveau particulièrement élevé, d'autre part, en introduisant un plafond de ressources à la tranche supérieure du complément de mode de garde.

Les marges de manœuvre ainsi dégagées permettraient d'aider les familles les plus modestes, tout en participant au redressement des comptes de la branche.

Votre rapporteure approuve entièrement ces propositions qui vont dans le sens d'une plus grande justice sociale, tout en ne sous-estimant pas les fortes contraintes budgétaires actuelles.

c) Une étude qui fait débat

Invités à commenter l'étude de la Cour, les services du ministère ont formulé deux critiques à son encontre.

Premièrement, celle-ci ne prend pas en compte **les aides au logement**, qui sont pourtant des prestations sous conditions de ressources tenant compte de la structure de la famille. Leur rôle en matière de redistribution verticale est loin d'être négligeable puisqu'elles contribuaient, en 2010, à hauteur de 28 % à la réduction des inégalités de revenus.

Ainsi, selon l'Insee, « *les allocations logement, particulièrement ciblées, ce dont témoigne leur indice de progressivité élevé, apportent un soutien financier important aux ménages qui les perçoivent* »¹.

Deuxièmement, la Cour met en cause l'effet faiblement redistributif de **prestations**, en particulier le complément de mode de garde, **qui n'ont pas pour objectif premier la réduction des inégalités de revenus entre familles**, mais la conciliation des vies familiale et professionnelle.

3. Les intentions du Gouvernement

- En juillet dernier, la Grande conférence sociale a conclu à l'importance d'une meilleure adéquation des outils de la politique familiale aux besoins des familles.

Dans cette perspective, le Gouvernement a annoncé que **la réflexion va se poursuivre** avec les acteurs de la politique familiale sur les adaptations à apporter aux différentes aides en faveur des familles, d'une part, dans le cadre du groupe de travail n° 4 « *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative* » issu de cette conférence, d'autre part, au sein d'un Haut Conseil de la famille renouvelé².

Ces concertations doivent, selon l'annexe B du projet de loi de financement, « *permettre de dégager des voies d'améliorations en termes d'efficience et d'équité, tout en préservant les résultats favorables réalisés par notre pays en matière de natalité et de participation des femmes à l'activité économique et protégeant les intérêts des familles les plus fragiles* ».

Par ailleurs, la ministre déléguée à la famille a récemment lancé **une consultation citoyenne** baptisée « *Au tour des parents* », réunissant tous les acteurs de la politique familiale, dont le but est de définir, en fonction des territoires, les besoins des familles pour l'accueil des enfants de moins de trois ans.

A cet effet, des « *ateliers citoyens* » seront organisés dans quatre régions représentatives de la diversité des territoires (Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Midi-Pyrénées). Leurs avis seront présentés lors d'une rencontre nationale au début de l'année 2013.

- S'agissant du contenu d'une future réforme, le Gouvernement n'a pour le moment rien dévoilé de ses intentions, attendant logiquement la fin des travaux de consultation.

Lors de son audition par votre commission, la ministre déléguée à la famille a simplement indiqué rejoindre l'avis de la Cour des comptes et du Haut Conseil de la famille sur la complexité du dispositif des prestations, et

¹ Etude précitée.

² Le Premier ministre s'apprête à nommer prochainement un Haut Conseil de la famille renouvelé avec des missions et une composition élargies.

veiller à ce que la prochaine convention d'objectifs et de gestion (Cog) avec la Cnaf prévoie des mesures de simplification.

La ministre des affaires sociales et de la santé a, pour sa part, annoncé que la question de l'évolution des droits familiaux de retraite sera traitée à l'occasion du rendez-vous prévu en 2013.

III. LA SITUATION TRÈS PRÉOCCUPANTE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES À L'HEURE DE LA NOUVELLE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION

Alors que la convention d'objectifs et de gestion (Cog), qui lie la Cnaf à l'Etat et qui fixe pour quatre ans les orientations stratégiques de la branche, arrive à son terme fin 2012, **vo**tre **r**apporteure a **s**ouhaité en **d**resser un **b**ilan et **a**lert**e**r sur la **s**ituation **e**xtrêmement **p**réoccupante **d**ans laquelle se trouvent actuellement les caisses d'allocations familiales.

A. QUEL BILAN POUR LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2009-2012 ?

1. Les priorités stratégiques fixées

La convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf 2009-2012

Les trente-cinq articles, qui compensent la Cog 2009-2012, s'articulent autour de trois orientations stratégiques majeures.

• **Concevoir et mettre en œuvre une offre globale de service pour les allocataires**

- *Premier objectif* : offrir aux allocataires **un service global**, associant versement des prestations légales et interventions d'action sociale.

Ce service global doit s'inscrire dans un cadre à la fois homogène et adapté à la diversité des attentes des allocataires, à la spécificité des territoires et des partenariats avec les autres acteurs du champ social.

- *Deuxième objectif* : mise en œuvre des **grandes priorités de la période 2009-2012** : le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants, l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA) et de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

- *Troisième objectif* : renforcer les capacités d'observation, d'expertise et de recherche sur les politiques mises en œuvre dans le champ des aides aux familles et, plus largement, sur les politiques sociales.

- *Quatrième objectif* : construire une relation de service adaptée à la diversité des attentes des allocataires.

- *Cinquième objectif* : élaborer une stratégie de communication qui valorise et accompagne l'offre de service de la branche.

• **Optimiser et sécuriser les processus de gestion pour renouveler la politique de maîtrise des risques et garantir la qualité de l'information financière**

- *Premier objectif* : assurer la maîtrise des risques et la maîtrise de la qualité.

Sur la période 2009-2012, la branche famille s'engage dans **une démarche de management par les processus**. Cette démarche est animée par la volonté de décloisonner et d'harmoniser les dispositifs existants afin d'articuler, dans une approche intégrée, l'ensemble des démarches associées à l'amélioration de la qualité de service, à l'accroissement de la productivité, à la maîtrise des risques informatiques et financiers.

Cette démarche doit conduire la branche à revoir, par étapes, le pilotage de sa politique de maîtrise des risques, à optimiser les fonctions de contrôle, à développer la lutte contre la fraude et à renforcer les audits.

- *Deuxième objectif* : renforcer les fonctions d'audit.

- *Troisième objectif* : donner une image fidèle des comptes de la branche famille.

• **Optimiser la performance de gestion en adaptant le fonctionnement de la branche famille**

- *Premier objectif* : rendre plus efficace le fonctionnement en réseau de la branche, ce qui suppose notamment de développer **la mutualisation des fonctions entre caisses locales** et de réaliser **la départementalisation du réseau à l'horizon 2011**.

- *Deuxième objectif* : favoriser l'implication des personnels dans la mise en œuvre des priorités stratégiques.

- *Troisième objectif* : prendre en compte les exigences de développement durable.

- *Quatrième objectif* : optimiser les ressources de gestion.

- *Cinquième objectif* : rendre le système d'information plus efficient.

- *Sixième objectif* : mieux prioriser et mieux piloter l'action institutionnelle.

2. Un bilan globalement satisfaisant selon les deux signataires

a) *Le point de vue de la Caisse nationale d'allocations familiales*

Dans son bilan de la Cog 2009-2012, la Cnaf rappelle tout d'abord que **des moyens supplémentaires** lui ont été affectés pour faire face à ses nouvelles missions : une augmentation annuelle du fonds national d'action social d'environ 7,5 % et la création de 1 257 postes.

Cependant, la Cog a également posé des exigences fortes en termes d'optimisation des moyens de gestion avec **un taux de remplacement de 50 % des départs en retraite** à partir de juillet 2010.

• Dans ce contexte, « *la branche famille a su relever les défis qui étaient les siens* » :

- la mise en œuvre du RSA a été conduite dans des délais particulièrement courts ;

- les objectifs fixés en matière de développement des places d'accueil des jeunes enfants sont en passe d'être atteints à hauteur de 80 % ;

- la départementalisation du réseau a été réalisée à l'échéance fixée et peut être considérée comme une réussite sur le plan technique ;

- la branche a tenu ses engagements en matière de gestion en respectant l'objectif de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux ;

- enfin, elle a intégré ses nouvelles missions (mise en œuvre du RSA, réforme de l'AAH, etc.).

• Selon la Cnaf, « *ces réussites ne doivent pas occulter les difficultés auxquelles les Caf ont été confrontées* », parmi lesquelles :

- l'augmentation importante de la charge de travail conjuguée à une demande sociale de plus en plus forte (*cf. infra*) ;

- la complexité croissante de la réglementation.

Malgré ce contexte difficile, l'enquête de satisfaction menée en 2011 auprès des allocataires a montré que ceux-ci conservaient un haut niveau de confiance dans le service rendu par la Cnaf.

Au final, la Cnaf estime que « *le nombre sans doute trop important d'objectifs fixés par la Cog et la nécessité de faire face à des mesures imprévues conduiront à reporter sur la prochaine période la poursuite de certains projets.* »

b) Le point de vue de l'Etat

• Dans leur réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteure, les services du ministère relèvent **des avancées importantes sur la période 2009-2012** :

- **le développement de l'offre d'accueil collectif** du jeune enfant, la Cnaf prévoyant d'atteindre au moins 80 % de l'objectif des 100 000 places d'accueil collectif supplémentaires d'ici fin 2012 ;

- **la mise en œuvre de nouvelles prestations**, en particulier le RSA, le « RSA jeunes » et le « RSA outre-mer » ;

- **la progression des résultats de la branche famille en matière de lutte contre la fraude** depuis 2008, avec une augmentation substantielle des montants financiers détectés et recouverts.

Ces progrès tiennent à une plus forte sensibilisation des personnels sur ces enjeux dans les différents domaines d'activité (accueils, services de liquidation, agences comptables), et à une plus grande professionnalisation des acteurs du contrôle (mise en place d'un référentiel national en juin 2011).

Les services mettent également en avant **la réussite de la départementalisation** : « *Il faut souligner l'absence de difficulté particulière dans la gestion des 7500 salariés concernés par ces fusions.* »

Votre rapporteure réfute catégoriquement ce constat qui révèle une méconnaissance extrêmement grave de la réalité vécue par les personnels des caisses sur le terrain (*cf. infra*).

• L'Etat pointe, en revanche, plusieurs domaines dans lesquels **des améliorations sont nécessaires** :

- **la qualité du service rendu** aux usagers, pour laquelle la Cnaf n'a pas atteint, sur les trois dernières années, son socle d'engagement ;

- **la qualité de la liquidation des prestations**, compte tenu de la hausse significative du taux d'erreurs de liquidation à portée financière sur l'exercice 2011 ;

- **la mutualisation des fonctions**, pour laquelle les engagements prévus par la Cog n'ont pas tous été respectés.

3. Les critiques de la Cour des comptes sur la gestion de la branche famille

A plusieurs reprises, la Cour des comptes a relevé des défaillances dans la gestion de la branche famille d'une part, dans le cadre de sa mission de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, d'autre part, dans le cadre de son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

a) La non-certification des comptes de la branche pour l'exercice 2011

Après deux certifications avec réserves pour les exercices 2009 et 2010, la Cour n'a pu certifier les comptes de la branche famille pour l'exercice 2011 en raison de l'augmentation du montant des erreurs de portée financière qui affectent les prestations versées.

En effet, selon les mesures disponibles établies par la Cnaf à partir de contrôles portant sur des échantillons de prestations, **le montant agrégé des erreurs de portée financière est estimé à 1,6 milliard d'euros en 2011**, contre 1,2 milliard d'euros en 2010. Les erreurs recouvrent principalement des trop-perçus par les allocataires et concernent notamment le revenu de solidarité active (RSA) et les aides au logement.

L'augmentation du montant des erreurs de portée financière souligne, d'après la Cour, **l'inadaptation du dispositif de contrôle interne de la branche**, caractérisé notamment par **des insuffisances de conception et des faiblesses du pilotage par la Cnaf**. En particulier, la Cnaf ne fixe pas aux organismes de son réseau des objectifs de montants d'erreurs à ne pas dépasser, mais des objectifs de nombre de contrôles à réaliser. En outre, les Caf bénéficient d'une autonomie excessive dans la réalisation effective des contrôles prescrits par la Cnaf.

Votre rapporteure tient à souligner que ce refus de certification ne doit pas être abusivement assimilé à un jugement sur la gestion car il résulte non d'un défaut dans la qualité des comptes, mais d'erreurs affectant le calcul des allocations versées.

La Cour reconnaît d'ailleurs que le cadre réglementaire la branche famille est complexe et mouvant : beaucoup de prestations sont versées sous conditions de ressources et d'activité, liées à des situations familiales très changeantes et fondées sur les informations fournies par les allocataires eux-mêmes.

Comme l'ont indiqué les responsables de la Cnaf lors de leur audition par votre commission¹, les erreurs dues aux techniciens ou imputables au système informatique ne comptent que pour 17%, le reste tenant au caractère incomplet des déclarations remplies par les allocataires.

Il n'en reste pas moins que la diminution des erreurs à portée financière doit constituer, pour la Cnaf, un enjeu majeur des prochains exercices.

b) Un pilotage et une gestion du système d'information insuffisamment efficaces

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre dernier², la Cour des comptes dresse **un panorama assez sombre** du pilotage et du système d'information de la branche famille.

• Elle constate tout d'abord **une gouvernance inefficace associée à une stratégie incertaine** :

- les conventions d'objectifs et de gestion assignent des objectifs à la fois trop nombreux et trop ambitieux ;

- les schémas directeurs du système d'information, destinés à mettre en œuvre opérationnellement les objectifs de la Cog, manquent de réalisme.

Selon la Cour, la responsabilité en incombe aussi bien à l'Etat qu'à la Cnaf :

- l'Etat ne s'est pas préoccupé de savoir si la Cnaf avait la possibilité d'atteindre les objectifs fixés par la Cog de manière réaliste ;

- il multiplie les évolutions du cadre législatif et réglementaire, ce qui complexifie considérablement le travail de la Cnaf et des Caf ;

- la Cnaf a fait tardivement émerger une fonction de maîtrise d'ouvrage ;

¹ Audition de Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf, et d'Hervé Drouet, directeur général, mercredi 18 juillet 2012.

² Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012.

- son organisation est inefficace car trop lourde et trop complexe.

• La Cour relève ensuite **une trop grande dispersion des structures et des moyens** :

- l'organisation opérationnelle mise en place pour administrer et faire évoluer le système d'information est trop éclatée, ce qui nuit à l'efficacité de la branche et à la transparence de sa gestion ;

- la dispersion des moyens et l'éclatement de la politique d'achat font obstacle à une connaissance fine des coûts.

• Elle identifie enfin **des retards préoccupants dans la modernisation du système d'information** :

- la branche pâtit de l'absence d'un référentiel unique de projets ;

- le logiciel de gestion des incidents informatiques est obsolète et souffre de nombreux dysfonctionnements ;

- les déficiences du pilotage et de gestion de l'informatique entraînent des conséquences dommageables pour la branche (allongement préjudiciable des délais et/ou un accroissement des ressources consommées par rapport à celles prévues).

Recommandations de la Cour des comptes

- **Axer la prochaine Cog sur un petit nombre de priorités hiérarchisées**, en imposant à la Cnaf de dégager les moyens nécessaires pour les réaliser et assurer un bilan d'exécution annuel.

- **Consolider le rôle de pilotage de la Cnaf** dans le système d'information et s'assurer qu'elle se dote d'une organisation de maîtrise d'ouvrage et de définition des besoins conforme aux meilleures pratiques.

- **Rationaliser très fortement les structures informatiques** autour de pôles nettement moins nombreux et beaucoup plus étroitement articulés avec la caisse nationale et interdire effectivement aux Caf de procéder à des développements locaux.

- **Subordonner l'adoption du prochain schéma directeur à la possession par la Cnaf des outils nécessaires** pour le suivi des projets, des moyens disponibles et des coûts.

- **Solliciter systématiquement en amont l'avis de la Cnaf** sur la faisabilité technique des évolutions législatives et réglementaires qui la concernent.

Au vu de ce constat et de ces recommandations, votre rapporteure en appelle, à l'occasion des négociations en cours sur l'élaboration de la Cog 2013-2016, à un dialogue plus approfondi entre la Cnaf et l'Etat comme l'exige toute démarche contractuelle. Il est certain que la Cnaf doit améliorer le pilotage de son réseau, mais l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels fixés par la Cog implique aussi un concours actif de l'Etat.

B. QUELLES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR LA FUTURE COG ?

La prochaine Cog, qui couvrira la période 2013-2016, est actuellement en cours de négociation ; sa signature devrait intervenir dans le courant du premier trimestre 2013.

Interrogée par votre rapporteure, la direction de la sécurité sociale (DSS) a identifié **trois principaux enjeux** :

- l'action sociale, l'accueil de la petite enfance et le soutien à la parentalité ;
- la qualité du service rendu aux usagers ;
- la maîtrise des risques.

Compte tenu du contexte financier très contraint, « *la Cog fixera des cibles ambitieuses en termes d'efficience de l'organisation de la branche et de maîtrise des dépenses. Leur atteinte reposera notamment sur les progrès réalisés en matière de dématérialisation, sur la simplification des démarches administratives et sur l'efficience accrue du réseau des Caf, tout en garantissant un haut niveau de qualité de service à l'utilisateur* ». ¹

De leur côté, **les représentants syndicaux des salariés des Caf reçus par votre rapporteure ont dit craindre que la nouvelle Cog s'inscrive dans la même démarche de management par les processus que la précédente.**

C. UNE SITUATION DE CRISE DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

1. Une augmentation importante de la charge de travail des caisses d'allocations familiales sur la période 2009-2012

a) De nouvelles missions...

La loi du 1^{er} décembre 2008 instituant **le revenu de solidarité active (RSA)** a profondément modifié le rôle des caisses d'allocations familiales dans la gestion des minima sociaux et l'accompagnement de ses bénéficiaires.

Les Caf disposent désormais, au même titre que les conseils généraux et les centres communaux d'action sociale (Ccas), de **la compétence d'instruction des dossiers**. De plus, elles peuvent être amenées, si elles en ont délégation, à apporter leur concours au conseil général dans la prise en charge de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Enfin, les Caf sont chargées du versement de l'allocation.

¹ Réponse des services du ministère au questionnaire budgétaire.

La mise en œuvre du RSA a donc représenté **un défi majeur pour les caisses**, qui ont vu leur activité fortement augmenter. Aujourd'hui, le RSA est versé à plus de deux millions de foyers.

Les Caf ont ensuite été sollicitées pour l'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans (entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2010) et aux départements d'outre-mer (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011).

Outre le RSA, la période 2009-2012 a été marquée par **la mise en œuvre de mesures nouvelles, nombreuses et parfois complexes** :

- la prime « familles modestes », la prime de solidarité active, la majoration des plafonds du complément de mode de garde (CMG) en cas d'accueil de l'enfant à des horaires spécifiques, la suppression de la rétroactivité de trois mois à l'ouverture des droits, la suspension des allocations familiales à l'initiative de l'inspecteur d'académie en cas d'absentéisme scolaire, la majoration unique des allocations familiales ;

- la réforme du traitement des ressources des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- la réforme de la gestion des impayés et la mise en place des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex).

b) ... dans un contexte économique et social particulièrement difficile

Les nouvelles missions confiées aux Caf ne sont pas le seul facteur d'augmentation de leur charge de travail ; la crise économique que subit le pays depuis 2008 y contribue également.

La crise génère en effet de la précarité et de l'instabilité familiale et professionnelle. De fait, **les besoins sociaux des allocataires se trouvent renforcés et la demande sociale s'accroît.**

Les Caf sont, dès lors, davantage sollicitées comme l'illustre l'ampleur des flux enregistrés en 2011 :

- 19 millions de visites ;
- 16,3 millions d'appels téléphoniques ;
- 73,8 millions de courriers ;
- 213,5 millions de faits générateurs (saisie des dossiers).

2. Un climat social très dégradé dans les caisses

La table ronde organisée par votre rapporteure avec les représentants syndicaux des salariés des Caf (CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, FO) a révélé **l'ampleur du malaise social** qui secoue aujourd'hui le réseau.

a) Un personnel à bout

Les syndicats ont unanimement identifié quatre principaux facteurs de dégradation des conditions de travail dans les Caf :

- **la politique de l'emploi** menée ces dernières années qui s'est caractérisée, d'une part, par **la réduction des effectifs**, sous l'effet de la révision générale des politiques publiques, d'autre part, par **la généralisation du recours aux contrats à durée déterminée (CDD) et aux heures supplémentaires** ;

- **l'augmentation de la charge de travail** induite par l'évolution de la législation et la crise économique (*cf. supra*) ;

- **l'érosion du « cœur de métier »** des agents (accueil et orientation des allocataires, traitement des dossiers) au profit du développement des missions de gestion des processus (audit, expertise, gestion des risques, recouvrement des indus, etc.) ;

- **la mise en place de dispositifs mutualisés** entre caisses comme l'atelier de régulation des charges¹.

Le dernier baromètre social institutionnel présenté par l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (Ucanss)² témoigne du malaise croissant des personnels et confirme la situation très tendue dans laquelle se trouvent les Caf aujourd'hui. Les mouvements de grève et les drames récents³ n'en sont qu'une preuve supplémentaire.

b) Une offre de service réduite

Tous les syndicats dénoncent également **une réduction de l'offre de service**, qui se caractérise par :

- la fermeture, dans certaines Caf, du service d'accueil des allocataires plusieurs jours par mois ;

- le développement d'un système d'accueil sur rendez-vous ;

- la suppression des antennes locales ;

- la généralisation des réponses téléphoniques.

Cette tendance, extrêmement préjudiciable pour les allocataires, « rompt avec la mission traditionnelle des Caf d'aide aux familles et de solidarité envers les plus vulnérables ».

¹ Cette plateforme de services, répartie sur trente-six Caf, dont la liste a été arrêtée au niveau national, fonctionne sans déplacement des personnels grâce à une corbeille électronique. Au 1^{er} janvier 2011, un potentiel de 155 agents, soit 194 postes, était capable d'intervenir à tout moment pour prendre en charge le traitement des dossiers de n'importe quelle Caf du réseau, complétant ainsi ses effectifs pour le temps de l'aide.

² Baromètre social institutionnel 2012, Ucanss.

³ Mouvement de grève à la Caf des Bouches-du-Rhône au printemps 2012 ; tentative d'immolation d'un allocataire à la Caf de Mantes-la-Jolie au mois d'août 2012.

3. La départementalisation du réseau : une réforme qui passe mal

a) Certes, une réussite sur le plan technique...

La départementalisation du réseau, prévue par la Cog 2009-2012, poursuivait un double objectif : faciliter les relations entre les Caf et les départements dans la mise en œuvre des dispositifs impliquant les deux acteurs ; harmoniser les pratiques à l'échelon départemental et mutualiser les moyens.

Cette réforme a entraîné une réorganisation importante de la branche, qui est passée fin 2011 de 123 Caf à 102, soit **34 Caf infra-départementales concernées par le processus et 13 Caf départementales nouvellement créées.**

• Selon la Cnaf, ce chantier a été mené à terme « avec succès », comme l'indique sa synthèse du bilan de la Cog 2009-2012 :

« On peut souligner la maîtrise avec laquelle le projet a été mené tant du point du respect des échéances que de la qualité du travail mené avec le conseil d'administration. Il s'agit d'une vraie performance en matière de réforme du service public qui a nécessité une forte implication des équipes dans les Caf et à la Cnaf. Elles ont dû travailler à l'harmonisation des politiques de ressources humaines, des pratiques, des processus et des organisations entre les Caf départementalisées, et assurer les fusions informatiques des fichiers. Concernant ce dernier point, il est à noter que 25 % des allocataires ont été concernés par la départementalisation.

« L'opération la plus importante reste celle de la création de la Caf du Nord, qui a regroupé à elle seule huit Caf infradépartementales. »

• **S'agissant des syndicats, leur avis sur le bien-fondé de cette réforme est partagé :**

- la CFE-CGC reconnaît que les objectifs fixés (améliorer la lisibilité des dispositifs pour les allocataires, harmoniser les pratiques, simplifier certaines opérations) sont louables et qu'aucune rupture de prise en charge n'a été constatée. Par ailleurs, le succès de cette opération a été proportionnel au délai d'anticipation mis en œuvre par chaque caisse pour redéfinir les priorités avec les partenaires de terrain (la Caf du Rhône est un exemple de réussite sur ce point) ;

- la CFDT parle d'une réussite technique, mais estime qu'il est trop tôt pour en dresser un bilan définitif ;

- la CFTC distingue deux types de départementalisation selon qu'elle concernait un nombre limité (l'Ardèche, par exemple) ou plus important de caisses locales (le Nord notamment). Le délai de préparation de deux ans a été très mal mis à profit ; aucune réflexion n'a réellement été menée sur les tenants et les aboutissants de cette réforme ;

- la CGT estime que le bilan de la départementalisation est « *catastrophique* » et que la création de la Caf du Nord est une véritable « *usine à gaz* » ;

- enfin, FO voit dans cette réforme un nouveau moyen de réduire les effectifs des caisses.

b) ... mais un échec sur le plan social

En revanche, tous les syndicats s'accordent sur un constat : **la départementalisation a exacerbé les tensions sociales au sein des Caf.**

Elle s'est, en effet, traduite par :

- des mobilités géographiques imposées pour les personnels ;
- la redéfinition des champs de responsabilité et le resserrement des niveaux hiérarchiques (attribution de missions spécifiques, départs négociés, refonte des organigrammes...)
- des difficultés à déterminer les modalités d'attribution de la prime de compensation, promise aux personnels en contrepartie de la réforme.

Au final, cette réforme est perçue comme « *un accélérateur de perte de sens et d'adhésion des salariés* ».

Votre rapporteure demande au Gouvernement de dresser, dans les prochains mois, **un bilan exhaustif de l'opération de départementalisation.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSEN,
président du conseil d'administration,
et Hervé DROUET, directeur général,
de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)**

Réunie le mercredi 17 octobre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, Hervé Drouet, directeur, et Mme Patricia Chantin, chargée des relations avec le Parlement, de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Mme Annie David, présidente. - Je suis heureuse de vous accueillir. Nous vous avons reçu le 18 juillet dernier pour un échange sur les conclusions de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes des organismes de sécurité sociale. Nous souhaitons aujourd'hui aborder avec vous l'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 sur la branche famille, tant en matière de recettes que de dépenses et, plus généralement, l'évolution générale de la situation financière de la branche et ses perspectives pour les années à venir.

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf. - Dans ce projet de loi de financement, peu de mesures vont impacter directement la Cnaf.

Le déficit prévisionnel de la branche famille devrait passer de 2,5 milliards d'euros en 2012 à 2,6 milliards d'euros en 2013.

Alors que nous avons retrouvé un quasi-équilibre de nos comptes avec l'arrivée à maturité de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), la Cnaf s'est vu confier la prise en charge progressive des majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus, afin de soulager le fonds de solidarité vieillesse (FSV), ce qui a représenté un coût global d'environ 5 milliards d'euros.

En matière de dépenses, nous avons connu en septembre dernier une majoration significative de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) de 25 %, pour un montant annuel de plus de 300 millions d'euros.

64 % de nos recettes étant liés aux cotisations assises sur le travail, celles-ci, du fait de la situation économique actuelle, risquent de ne pas augmenter de façon significative.

Une part non négligeable de la contribution sociale généralisée (CSG) qui nous était affectée a été transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) en 2011 ; en échange de ces 0,28 point, nous avons bénéficié de l'affectation de diverses taxes dont le rendement est difficile à apprécier, comparé à une recette aussi dynamique que la CSG.

Par ailleurs, nous travaillons actuellement avec l'Etat à l'élaboration de notre prochaine convention d'objectifs et de gestion (Cog) pour déterminer les futures orientations stratégiques de la branche. S'agissant de la Cog qui se termine en décembre, le bilan est en cours.

L'un des grands objectifs qui nous avait été assigné pour la période 2009-2012 était la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), puis son extension aux jeunes et aux départements d'outre-mer. Cette simultanéité en matière de minima sociaux a engendré des charges de travail importantes. Parmi les autres missions nouvelles, on compte la création des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) ou la trimestrialisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Il a fallu gérer ces missions nouvelles à moyens constants. Même si cela amène parfois des tensions significatives dans les caisses, nous respectons le délai de traitement des dossiers de moins de quinze jours, exigé par les pouvoirs publics.

Un autre objectif était de dynamiser la création de places d'accueil nouvelles pour les jeunes enfants, avec 100 000 places en accueil collectif et l'équivalent en accueil individuel. En quatre ans, 80 % de l'objectif aura été atteint. Il faut toutefois attendre la fin de l'année et la remontée des dernières informations pour être en mesure de présenter un chiffre exact.

La départementalisation constituait un autre défi à relever. Nous avons pris l'engagement devant le conseil d'administration, en 2007, de la réaliser dans le courant de la Cog 2009-2012. La mission est aujourd'hui remplie dans tous les départements, excepté dans les Pyrénées-Atlantiques. On compte désormais une caisse d'allocations familiales (Caf) par département, avec une organisation spécifique pour le Nord, où le nombre important d'allocataires nécessitait une proximité de terrain à travers des conseillers territoriaux. Tout tourne aujourd'hui correctement.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Pourriez-vous dresser un panorama des relations que les Caf entretiennent avec les conseils généraux s'agissant de la gestion du RSA ? Il nous revient en effet des échos variables*

selon les territoires. Comment les choses se passent-elles ? Qui organise ces relations et celles-ci sont-elles satisfaisantes ?

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille. - *Quel est le manque à gagner pour la branche, en 2012 et en 2013, résultant du transfert à la Cades de 0,28 point de CSG ? Par ailleurs, entre la loi de finances rectificative de l'été 2012 et le projet de financement de la sécurité sociale pour 2013, la branche famille se voit affecter 1 milliard d'euros de ressources nouvelles. D'où proviennent ces recettes ? Quelle sera leur incidence sur le solde de la branche ?*

Quel avis portez-vous sur l'article 71 du projet de loi prévoyant le versement en tiers payant du complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour les familles modestes ? Quel problème peut-il éventuellement poser ?

Quelles sont les raisons ayant justifié le vote négatif du conseil d'administration de la Cnaf sur le PLFSS 2013 ?

Vous avez fait état du bilan de la Cog qui s'achève à la fin de l'année. Où en sont les négociations pour la Cog 2013-2016 ? Quels devraient en être les grands axes ?

Enfin, dans son dernier rapport, la Cour des comptes appelle à réviser le dispositif des prestations familiales soumises à conditions de ressources et, plus globalement, à moderniser l'architecture et les outils de la politique familiale. Comment réagissez-vous à ces recommandations ?

M. Jean-Louis Deroussen. - *Lors du lancement du RSA, les relations avec les conseils généraux ont été délicates, un délai très contraint nous ayant été imposé. Nous avons dû mettre en place de nombreux traitements informatiques à partir de systèmes largement incompatibles. Aujourd'hui, ces questions sont réglées. D'une façon générale, les Caf et les conseils généraux travaillent sur ce dossier de concert, même si tout reste perfectible.*

Nous avons réalisé à votre intention une note précise sur le bilan du transfert d'une fraction de CSG à la Cades. Nous vous indiquerons également la manière dont le milliard d'euros de recettes supplémentaires se répartit.

S'agissant de la question du tiers payant, il peut arriver que dans certaines situations de précarité, des familles - le plus souvent monoparentales - soient dans l'incapacité d'avancer les frais induits par le recours à une assistante maternelle, ce qui fait obstacle à la reprise d'un emploi. Le dispositif proposé par le projet de loi nous convient ; il a d'ailleurs été salué par le conseil d'administration. Nous espérons que cette expérimentation portera ses fruits et ira dans le bon sens.

Les raisons du vote négatif du conseil d'administration sur le PLFSS sont diverses. Les organisations patronales ont peut-être tenu compte avant tout de l'orientation politique générale du texte. Certaines organisations syndicales ont quant à elles considéré que ce PLFSS ne comportait pas de

véritables mesures nouvelles, en particulier au regard des négociations sur la Cog concernant les missions de la branche.

Qu'attend-on de la prochaine Cog ? Sans aucun doute, l'amélioration de l'offre d'accueil du jeune enfant, laquelle ne répond pas aujourd'hui à l'ensemble des demandes des familles. Manque-t-il 300 000 places ou 500 000 ? Il est difficile de connaître le chiffre exact... En tous les cas, poursuivre cet objectif est essentiel.

Le soutien à la parentalité a également constitué une demande forte, exprimée par la ministre déléguée à la famille. Certaines mesures, issues des travaux du Comité national de soutien à la parentalité, vont se mettre en place.

Parmi les autres questions qui nous préoccupent, figurent les difficultés de logement de nos allocataires. Comment améliorer l'offre et la solvabilisation des familles à proximité du lieu de travail et dans les métropoles où le coût du logement est le plus élevé ? Bien des efforts sont encore nécessaires dans ce domaine.

Nous nous interrogeons également sur la modification des rythmes scolaires. Quelles interventions va-t-on demander aux Caf dans la prise en charge périscolaire ? Nous voudrions pouvoir apporter les réponses les plus adaptées possibles...

***M. Hervé Drouet, directeur de la Cnaf.** - Compte tenu des délais de mise en place du RSA, les relations avec les conseils généraux ont connu quelques difficultés opérationnelles, mais les choses se sont stabilisées et nous sommes en train de négocier la seconde génération de conventions de gestion entre les caisses et les départements. On constate une grande diversité de situations en termes de partage de l'instruction des dossiers, certaines Caf se chargeant de la totalité de la tâche alors que, dans certains départements, c'est le conseil général qui en réalise la plus grande partie. Il faut aussi distinguer les grandes villes des zones rurales. On trouve presque autant de solutions que de départements, ce qui est normal étant donné la gestion décentralisée de cette prestation. Les conventions de gestion sont donc très hétérogènes en la matière.*

On constate aussi que les délégations des conseils généraux aux Caf sont d'ampleur variable selon les territoires. En dehors de l'instruction et du paiement, il peut y avoir, en matière de contrôle, de sanctions ou d'accompagnement social de certains publics, des partenariats localement différents selon les capacités des Caf ou les souhaits des conseils généraux. Le panorama est assez divers mais donne satisfaction. Nous ne sommes pas saisis de difficultés particulières.

Nous avons enregistré, il y a un an et demi, des difficultés dans les échanges de données de gestion, de comptabilité et de statistiques entre les Caf, les trésoreries et les conseils généraux. Afin de réduire les discordances constatées par les conseils généraux, nous avons mis en place un extranet à

l'été 2011, à la suite d'un travail conjoint avec l'Assemblée des départements de France (ADF). De notre point de vue, les choses se passent bien.

Toutefois, c'est un chantier extrêmement lourd, très divers. Il faut donc être attentif à ce que, partout, les situations soient bien réglées.

S'agissant des ressources de la branche famille, une fraction de 0,28 point de CSG a été affectée à la Cades l'année dernière et compensée intégralement sur les comptes 2011 par l'affectation de trois taxes, la taxe sur les contrats d'assurance maladie, la taxe exceptionnelle sur les réserves de capitalisation, dite « exit tax », et le prélèvement de la CSG sur les contrats multisupports d'assurance vie (« préciput assurance vie »).

La taxe sur les contrats d'assurance maladie constitue, certes, une recette pérenne, mais tel n'est pas le cas des deux autres : l'« exit tax » ne rapportera plus rien à partir de 2013 et le « préciput assurance vie » voit son rendement diminuer à partir de 2012.

En 2011, le bilan de l'opération de transfert a été neutre pour la Cnaf, mais en 2012, la branche devrait perdre 100 millions d'euros. Pour compenser ce manque à gagner, des ressources supplémentaires lui ont été attribuées pour un montant de 700 millions d'euros correspondant au rendement de la taxe sur les contrats d'assurance automobile dont bénéficiait la Cnam, soit 1,1 milliard d'euros, minoré d'un transfert d'une fraction des droits à tabac à cette même Cnam. Au final, l'opération se traduirait, en 2013, par une perte de 400 millions d'euros pour la branche famille.

Mme Mugnette Dini. - *Les taxes sur les contrats d'assurance automobile vont-elles augmenter ?*

M. Hervé Drouet. - *Non, ce n'est pas une majoration, mais le simple transfert à la Cnaf d'une ressource jusqu'alors affectée à la Cnam.*

Mme Michelle Meunier. - *Ce PLFSS 2013 constitue, certes, un texte d'attente, mais il est aussi marqué par des avancées notables en matière d'allocation de rentrée scolaire et d'aide aux familles les plus modestes.*

S'agissant de la Cog, il me semble important de tracer des pistes pour l'avenir. La ministre déléguée à la famille a justement mis en route une concertation dans quatre régions, dont les Pays-de-la-Loire. J'y vois un intérêt, celui d'étudier ce qui se passe localement avec les professionnels et les parents qui, je pense, pourront donner leur avis.

Par ailleurs, je voudrais insister sur la nécessité de travailler avec les départements. Vous avez pris l'exemple du RSA, mais je pense également aux commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE). Cela fonctionne en Loire-Atlantique, mais certains copilotages entre les départements et les Caf sont parfois problématiques. Quelle peut être la place de ces instances, notamment dans la perspective des évolutions de la décentralisation et des compétences des collectivités locales en matière de

petite enfance ? Le conseil d'administration de la Cnaf a-t-il déjà commencé à réfléchir à ce sujet ?

M. Guy Fischer. - *La rentrée scolaire a effectivement été marquée par une augmentation très sensible - voire exceptionnelle - de l'ARS de 25 %. Je crois que les familles qui en ont bénéficié l'ont appréciée.*

La Cog arrivant à son terme, quelle a été l'évolution des effectifs des Caf sur la période 2009-2012 ? Cette question m'importe beaucoup car les personnels font face à des conditions de travail de plus en plus difficiles. Combien d'emplois ont-ils été supprimés ?

Aujourd'hui, nous sommes face à une explosion de la pauvreté et de la précarité. Le secours populaire, le secours catholique ainsi que toutes les grandes associations caritatives sont submergées et constatent une hausse de 20 % des demandes qui leur sont adressées.

Comment ressentez-vous cette explosion de la précarité ? Comment allez-vous vous y adapter ? Avez-vous réduit les fonds d'action sociale des Caf au minimum ou bien êtes-vous de plus en plus sollicités pour faire face à des demandes exceptionnelles ?

Mme Annie David, présidente. - *Existe-t-il, dans la Cog en discussion, des pistes pour que la Caf puisse répondre à cette recrudescence de la pauvreté ?*

M. Jean-Louis Deroussen. - *Le conseil d'administration de la Cnaf dresse régulièrement le bilan des CDAJE. Dans certains départements, et nous le regrettons, celles-ci ne fonctionnent pas. Ailleurs, comme dans les pays de la Loire, le bilan est très positif, chacun venant avec l'expertise qui est la sienne. Il s'agit d'une instance nécessaire qui permet d'avoir connaissance de la situation et des besoins des familles. Il est important de travailler en liaison avec nos partenaires sur ce sujet : les conseils généraux, les communes et les intercommunalités. Lorsqu'un besoin est identifié et que la Caf n'a pas les moyens d'intervenir, il faut trouver le partenaire local qui pourra le faire. Ces dispositifs méritent d'être améliorés et, bien entendu, mis en place rapidement là où ils font encore défaut. C'est aussi au préfet qu'il revient de faire appliquer la loi...*

Dans le même esprit, il serait bon d'obliger le comité de soutien à la parentalité à se réunir et à travailler, pour le plus grand bien des familles.

S'agissant de nos effectifs, ils s'élèvent à 36 000 agents. Dans le cadre de la Cog actuelle, nous avons obtenu, à l'ouverture de la négociation, une augmentation de 1 257 emplois nouveaux au titre de la mise en place du RSA. Au terme de la Cog, nous enregistrons un solde positif de quatre-vingts équivalents temps plein (ETP) sur quatre ans. Il s'agit donc d'une stabilisation des effectifs.

Il faut rappeler certains chiffres : 90 millions de courriers, 19 millions de visites dans nos points d'accueil, 130 millions de pièces traitées qui viennent s'ajouter tous les ans à nos dossiers... Faute d'emplois nouveaux, nous demandons au moins une stabilisation des effectifs. Dans le cas contraire, on ne pourra, selon nous, tenir les délais de traitement des dossiers, actuellement de quinze jours pour les allocataires de minima sociaux. Certaines autres prestations - accueil du jeune enfant, allocations logement - sont parfois nécessaires pour faire vivre les familles, les loger et les nourrir. Si les Caf ne disposent pas du personnel nécessaire pour traiter ces dossiers, ce ne sera pas sans conséquences...

S'agissant du fonds national d'action sociale (Fnas), celui-ci est en augmentation de 7,5 % en moyenne sur la durée de la Cog. Le montant de 5 milliards d'euros ne sera pas atteint, les difficultés des collectivités se retrouvant aussi dans l'utilisation de nos propres fonds.

Un des points positifs tient à la pérennisation du plan pluriannuel de construction d'établissements pour l'accueil du jeune enfant (EAJE) qui n'a pas pu être mené à son terme dans le cadre de la Cog actuelle, compte tenu de la situation des finances locales, mais pourra - sauf retournement de situation - se poursuivre jusqu'en 2016.

La moitié du fonds national d'action sociale est consacrée à la petite enfance mais également au fonctionnement des centres sociaux et aux dotations particulières allouées aux caisses pour répondre aux demandes ponctuelles, qui varient d'une région à l'autre.

Mme Catherine Génisson. - *Les maisons d'assistants maternels ont montré leur utilité, en particulier en milieu rural, dans la mesure où elles favorisent la rencontre entre professionnels, la mutualisation de moyens et le travail en commun. Il semble que les Caf ne prêtent pas la même attention à ces maisons selon les départements. Certaines considèrent qu'il s'agit d'une initiative strictement privée qu'elles n'ont pas à financer ; ailleurs, elles peuvent accompagner ces dispositifs. Quelle est votre position sur cette question ? Pouvez-vous me confirmer cette situation ?*

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure de la branche famille. - *Qu'en est-il de l'objectif de création de 200 000 nouvelles places d'accueil et de l'application du décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans pris par Mme Morano ?*

M. Bruno Gilles. - *Je voudrais attirer l'attention sur les maisons d'assistants maternels en milieu urbain. A Marseille, on vient de créer la première structure et nous sommes fort démunis pour venir en aide et orienter les personnes qui y travaillent - alors que l'idée est très séduisante...*

M. Jean-Louis Deroussen. - *La Cnaf comptabilise, à ce jour, 194 maisons d'assistants maternels. Il n'existe pas toujours de convention entre la Caf et ces maisons, la loi ne prévoyant pas d'obligation de conventionnement. Nous ne sommes donc pas nécessairement présents pour*

assurer l'organisation, le suivi et la qualité de ces structures. Que ce soit en milieu rural ou urbain, l'existence d'un lieu favorisant le travail en commun constitue une bonne solution...

M. Hervé Drouet. - *S'agissant des créations de places, il faut s'entendre sur ce que l'on mesure exactement. On est sûr qu'une place nouvelle est créée lorsqu'un agrément nouveau est délivré par la protection maternelle infantile (PMI), mais cette place n'est pas forcément utilisée. Par ailleurs, quand un agrément est supprimé, on ne sait si cette place était effectivement utilisée ou non.*

De façon commode, on raisonne en termes d'agréments nouveaux et d'équivalents places nouvelles. On a ainsi, depuis le début de la Cog, entre 20 000 et 25 000 solutions nouvelles - agréments nouveaux et équivalents places nouvelles - entre 12 000 et 15 000 agréments nouveaux et entre 8 000 et 9 000 équivalents places. C'est ce qui nous permet d'estimer que nous serons au moins à 80 % de l'objectif sur quatre ans, la tendance pour 2012 étant confirmée. Il faut confronter le nombre des places nouvelles à celui des places qui ferment. On compte environ 7 000 fermetures sur les deux premières années. Il faut aussi rapprocher ces données, reprises dans la note de bilan faite en début d'année par le Haut Conseil de la famille, de l'évolution des places disponibles en école maternelle.

Il est difficile d'isoler l'impact de l'assouplissement des normes relatives aux taux d'encadrement et aux amplitudes horaires prévu par le décret Morano. Nous constatons une intensification de la fréquentation des établissements mais nous ne sommes pas capables de l'imputer au texte en question, même s'il a probablement eu un effet en ce sens. Il faut savoir que les EAJE connaissent un taux d'occupation de l'ordre de 65 % en moyenne. Il existe donc une marge de progrès. Il est illusoire de penser que l'on peut occuper à 100 % - voire à 90 % - un équipement de ce type, les amplitudes horaires faisant que les plages de 7 heures 30 à 9 heures 30 sont moins occupées que celles de 9 heures 30 à 16 heures 30. Néanmoins, on peut aller au-delà de 65 %. Il s'agit d'un objectif de bonne gestion, nos modes de soutien étant corrélés à l'heure facturée.

Quant aux maisons d'assistants maternels, la Caf n'en a pas systématiquement connaissance. Elles émanent des porteurs de projets eux-mêmes, très souvent soutenus par une municipalité, qui met des locaux à disposition et permet d'organiser ce type d'accueil. On a renoncé à rendre obligatoires les conventions entre les assistants maternels, les collectivités et la Caf. Les situations diffèrent d'un département à l'autre. Au niveau national, nous encourageons ce dispositif qui contribue à la diversité de l'offre. Nous avons donc demandé aux Caf de recenser l'existant dans la mesure du possible et de le faire figurer sur le site « monenfant.fr » afin d'en informer les parents.

Enfin, la précarisation des publics en difficulté, éligibles à nos prestations, se répercute sur la charge de travail des Caf, l'accueil, les sollicitations, le nombre de pièces à traiter. Cela pose une question de moyens mais aussi de politique. Une conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est en cours de préparation, sous l'égide de Marie-Arlette Carlotti. Elle devrait donner lieu à la préparation d'un plan quinquennal de lutte contre la pauvreté. Nous sommes associés à ces travaux. Un groupe de travail, présidé par Bertrand Fragonard, porte sur l'accès aux droits et sur les minima sociaux. Nous essayons de réfléchir à un meilleur accès aux droits des personnes, en particulier en simplifiant la réglementation, l'une des difficultés résidant dans sa complexité. Une réflexion pour préparer la prochaine Cog est en cours à ce sujet.